

Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie

présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre



28 juillet 2009



Pour étudier l'intérêt d'établir en France une contribution climat-énergie (CCE), Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ont initié un exercice tout à fait nouveau dans les pratiques administratives françaises, mobilisant à la fois l'expertise et le dialogue avec les autres parties prenantes. L'enjeu est de pousser notre société vers des pratiques et des comportements moins dispendieux en carbone et de déterminer s'il est possible de le faire par voie fiscale, en créant une contribution climat-énergie. Il s'agit d'une réforme considérable qui porte en germe une refonte de tout notre système fiscal.

Le caractère novateur de la procédure tient en particulier au fait que la conférence d'experts et la table-ronde n'ont pas été réunies pour débattre d'un projet de loi pré-établi. Le gouvernement a considéré qu'il ne saurait rédiger un texte législatif avant de s'assurer que la société française était prête à s'engager dans un tel projet. Ceci a permis : d'entendre l'avis et de bénéficier des contributions d'experts nombreux, originaires de l'industrie, des services, du pétrole, de l'agriculture ou des milieux de la pensée et de la réflexion et de l'action désintéressée, et notamment des experts familiers du monde patronal et du monde syndical ; puis de les confronter avec les réflexions des différentes parties prenantes de la société française, et de parlementaires.

L'entrée dans notre problème part de ce constat contraignant : nos Finances publiques sont mises à mal par la crise, ainsi que par le choc des retraites, qui n'a rien de plus conjoncturel que le changement climatique. Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, nous n'avons su que stabiliser nos émissions de gaz carbonique. Nous ne pouvons aujourd'hui répondre à l'impérieuse nécessité de les réduire par un surcroît de dépenses publiques. Des aides publiques accrues, que l'Etat ne sait pas optimiser, ne nous aideront pas en tout état de cause. Il nous faut mobiliser et orienter les comportements de tous, ce que seul peut susciter un prix, progressivement croissant et programmé, à l'émission d'une tonne de CO₂. Cette contribution ne peut en aucun cas correspondre à un accroissement de nos prélèvements obligatoires. Elle doit se substituer à d'autres impôts et il conviendra au fur et à mesure de sa croissance de préciser lesquels. Nos modes de choix des assiettes de prélèvements obligatoires doivent être améliorés, pour notre économie et pour l'action redistributive de l'Etat.

Nous avons donc réfléchi à la possibilité d'infléchir notre fiscalité, de sorte qu'elle comporte des signaux de prix susceptibles d'orienter nos comportements de consommations d'énergie. Il est assez remarquable que le gouvernement ait décidé d'attendre nos orientations avant de rédiger son propre projet de loi. Nous pensons avoir démontré collectivement que cette idée était bonne, et qu'elle aura permis d'éviter des malentendus. A ce titre, elle peut servir d'exemple pour d'autres réformes fiscales, sur lesquelles les éléments d'éclairage partagés font souvent défaut, ce qui a compliqué la réflexion sur le redéploiement fiscal à opérer avec la CCE qui doit en effet être établie à prélèvements obligatoires constants.



Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la France s'est engagée à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, en cohérence avec les scénarios et contraintes étudiés par le GIEC. Ceci nécessite une inflexion sans précédent de nos comportements de production et de consommation d'énergies fossiles, qui doit recourir aux instruments les plus efficaces : pour mobiliser les gisements d'abattements par ordre de mérite en termes de coût à la tonne de carbone évitée ; pour stimuler l'innovation, et procurer à notre industrie des avantages dans le domaine des écotechnologies ; et pour concourir à notre sécurité d'approvisionnement vis-à-vis de produits dont l'Europe, et particulièrement notre pays, sont particulièrement dépendants.

Ceci a conduit à émettre un accord de principe consensuel sur l'opportunité d'établir un signal-prix carbone, par le biais d'un droit additionnel, perçu à l'amont en plus des accises existantes sur les combustibles fossiles. Celui-ci (Contribution Climat Energie, CCE) s'appliquerait à tous les agents non inclus dans le marché européen de permis sur le CO₂. Un tel instrument apparaît nécessaire pour infléchir les émissions diffuses, et tenir ainsi nos engagements « facteur 4 » dans des conditions d'efficacité économique. Son niveau initial recommandé est la trajectoire du rapport Quinet : 32 €/t CO₂ en 2010, soit 7 à 8 c/l, pour atteindre 100 €/t CO₂ en 2030.

Le principe, qui est fondamental, d'une réforme à prélèvements obligatoires constants pour maintenir la compétitivité et le pouvoir d'achat fait l'unanimité, mais avec des nuances d'interprétation sur ses conditions de mise en oeuvre, au-delà de l'accord sur la nécessité aussi de respecter les principes budgétaires d'universalité et de non affectation. La solution idéale, économiquement, qui consisterait à privilégier l'utilisation de la recette pour baisser les prélèvements les plus pénalisants pour la croissance économique, doit être favorisée. Mais elle ne peut être appliquée complètement lors de la première étape.

Des redistributions de la recette, aussi forfaitaires que possible pour ne pas affaiblir l'impact incitatif du signal prix qui est recherché, sont à accepter pour certains ménages ou certains secteurs. Les critères pour les ménages pourraient tenir en compte du fait que l'éloignement, ou les contraintes sur les horaires de travail, sont aussi sensibles que le revenu, pour caractériser les plus captifs ou les plus affectés, nécessitant des compensations ou des aides à la transition énergétique. De telles compensations, si elles sont bien conçues, sont bien préférables à des exonérations, qui doivent à tout prix être évitées compte tenu de l'objet du dispositif, et de la nécessité d'en rendre lisible la logique économique.

L'instauration de la CCE a pour finalité exclusive la réduction des émissions de CO₂ et ne doit donc pas être perçue comme le financement de la réduction de la taxe professionnelle. Le caractère distorsif de celle-ci est reconnu par la plupart des parties prenantes, quoique non par toutes, plusieurs d'entre elles soulignant la nécessité de disposer à cet égard d'un diagnostic plus complet sur le redéploiement fiscal à opérer à moyen terme. La priorité à accorder à la réforme fiscale, en limitant les restitutions de la recette ou les compensations à ce qui est strictement nécessaire à l'acceptabilité du dispositif, est affirmée. Dans tous les cas, il est souligné que le projet de CCE ne trouve sa justification que dans la lutte contre les dangers du réchauffement climatique, et que son acceptabilité tient à la visibilité de sa pertinence.

Pour marquer la visibilité pluriannuelle du projet, l'article de LFI devrait annoncer les taux pour les cinq prochaines années, et être contextualisé à plus long terme dans son exposé des motifs. Il est recommandé finalement d'établir une instance d'orientation et d'évaluation, qui suivrait l'impact de la contribution au regard de l'évolution économique et environnementale et aborderait notamment différents sujets identifiés, tels que : l'élargissement du dispositif à d'autres gaz à effet de serre ; la prise en compte du CO₂ dans les tarifs régulés de détail de l'électricité ; l'articulation avec la tarification de l'usage des infrastructures de transports, pour orienter efficacement la mobilité, et les choix de localisation ; et bien sûr la définition d'une vision partagée du redéploiement fiscal à opérer à moyen terme, pour que l'impôt pèse plus sur la pollution et moins sur les facteurs de production et la croissance.



La température moyenne sur terre a augmenté de $0,74^{\circ}\text{C}$ ces cent dernières années. L'augmentation est supérieure à cette moyenne, en Europe, et plus encore aux pôles, où l'on s'attend à ce qu'elle continue d'augmenter de $1,4^{\circ}\text{C}$ à $5,8^{\circ}\text{C}$ d'ici l'an 2100. Les principales raisons de ce phénomène sont un siècle et demi d'industrialisation, la coupe des forêts, ainsi que certaines méthodes agricoles. Les êtres humains vont faire face à des difficultés et catastrophes de plus en plus grandes. Est prévu, par exemple, un assèchement des zones intérieures continentales, telles que l'Asie centrale, l'Afrique sahélienne et les grandes plaines des Etats-Unis. Il en résultera aussi des perturbations majeures dans l'usage des sols. La portée de maladies comme le paludisme pourrait s'étendre. Le réchauffement global est un problème moderne, mêlé à d'autres sujets difficiles tels que la pauvreté, le développement, et la croissance de l'urbanisation.

Les premières prises de conscience de ces enjeux sont intervenues au milieu des années 80, avec la création, en 1988, sous l'égide de l'ONU, du GIEC, qui a associé l'organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement. La déclaration de La Haye, en 1989, a été signée par 24 Nations se rassemblant pour demander le renforcement du système d'autorité au sein des Nations-Unies. En France, la mission interministérielle sur l'effet de serre fut créée dans le prolongement de l'appel de La Haye sous la présidence d'Yves Martin. A l'époque, le développement des éco-taxes semblait l'instrument public le plus approprié, avec pour référence la réforme fiscale suédoise. Depuis la déclaration de La Haye, les connaissances scientifiques montrent que la menace est bien plus forte et proche qu'on ne le croyait alors. Il reste quelques désaccords au sein de la communauté scientifique mais ces constats font, globalement, l'objet d'un large consensus.

L'Occident ne doit jamais oublier qu'il lui appartient de changer profondément le modèle culturel et technologique qu'il offre au monde. La croissance légitime des émissions des pays émergents est plus forte que prévu. Dans un tel contexte, les efforts des pays « industrialisés » demeurent très insuffisants. La faible réduction des émissions observée en Europe depuis vingt ans est due, pour l'essentiel, au changement de mode d'énergie pour la production d'électricité, qui n'induit cependant aucun changement de la part de ceux qui l'utilisent, et à l'effondrement des économies de l'Est. La division par quatre de nos émissions dans les quarante ans qui viennent sera trop coûteuse si elle n'est pas aussi optimisée que possible. Bien sûr, cet effort ne sera accepté que s'il est équitablement partagé. Seule l'attribution d'un prix à la tonne de CO_2 peut minimiser le coût de l'effort qui nous est demandé. Les économies réalisées grâce à une optimisation de l'action à mener pourraient nous permettre de financer les mesures indispensables à l'équité, en faveur des ménages, ou de tel ou tel pays. La lutte contre le changement climatique soulève des questions de gouvernance fondamentales. Pouvons-nous y parvenir sans revoir les modes de décision au sein de l'Union européenne ? Les décisions à la majorité qualifiée ne devraient-elles pas aussi s'appliquer pour instaurer un taux minimal de taxe sur le CO_2 émis ? Si l'unanimité est légitime pour l'essentiel de la fiscalité, l'est-elle aussi pour instaurer une taxe plus efficace et moins coûteuse à mettre en œuvre que l'instrument des quotas d'émission ? L'ampleur exceptionnelle du défi aurait justifié que les Traités européens prévoient un tel dispositif. Le projet de contribution climat-énergie est l'occasion de corriger ce qui peut l'être au niveau national, et d'engager un cercle vertueux.

Les questions à résoudre sont de nature technique, économique et politique. Avant de présenter au Parlement les textes qui modifient nos prélèvements obligatoires, il faut procéder à des études poussées, portant notamment sur les impacts futurs des dépenses publiques, ainsi que sur les effets redistributifs entre les ménages et les entreprises, ainsi qu'entre les ménages aisés et les ménages modestes.

La mécanique encore très imparfaite des quotas ne traite, en France, qu'environ un tiers du problème du CO₂ et nous sommes encore dans la phase où les quotas sont, pour l'essentiel, distribués gratuitement. La proposition de la contribution climatique (CCE) constitue donc une excellente initiative, en attendant que l'Europe entière se dote d'une politique pleinement satisfaisante. Pour rendre cette politique fiscale plus aisément acceptable et efficace, il est opportun d'avoir affiché que cette évolution se ferait à prélèvements obligatoires constants. Encore faut-il faire le bon choix, quant aux prélèvements à réduire en compensation. L'ensemble trop complexe de nos prélèvements obligatoires, empilés au cours du temps, a pour rôle de financer les dépenses publiques décidées au plus haut niveau de l'Etat. Face au triple choc du climat, des retraites et de la crise économique, n'aurions-nous pas beaucoup à gagner à repenser profondément nos prélèvements obligatoires, plutôt que de traiter séparément une partie des problèmes posés par le climat ?

Il convient aussi d'être attentif aux effets vertueux de la substitution possible de ce signal prix à certaines aides publiques accordées pour inciter à la mise en œuvre d'investissements permettant la réduction d'émissions de CO₂. Ces aides paraissent souvent inutilement coûteuses. Leur efficacité n'est pas suffisamment évaluée. L'incitation née de la taxe permettrait de réduire certaines d'entre elles. Nous devons tout autant être attentifs à l'articulation de la CCE avec le marché des quotas de CO₂ qui se met en place en Europe.

Les transports constituent enfin un secteur majeur d'émission de CO₂, auquel nous devons porter une attention particulière, car son volume continue à augmenter assez fortement.

Les émissions de CO₂ ne sont qu'une des externalités liées à cette activité, auxquelles s'ajoutent les coûts d'infrastructures, les coûts d'insécurité et les atteintes à l'environnement local. Les choix faits dans la tarification des infrastructures de transport induisent des évolutions très peu réversibles, en matière d'organisation urbaine, d'aménagement du territoire, et d'organisation du travail. Ces choix ont des conséquences considérables sur nos consommations de carbone à long terme. Il faut cesser de subventionner la mobilité, ce que l'on fait en ne lui imputant pas l'ensemble des coûts qu'elle induit. N'oublions jamais l'influence que la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers), introduite en 1922, a eue dans la durée. Nous lui devons aujourd'hui de consommer, par habitant, trois fois et demi moins de carburants qu'aux Etats-Unis.

Les travaux de la conférence d'experts visaient à identifier tous les impacts à prendre en compte, ainsi que les points de consensus ou de controverse, sur le plan de l'expertise. Ils ont cherché à identifier les solutions garantes de l'acceptabilité du dispositif envisagé, ainsi que des solutions susceptibles de maximiser son efficacité. Cet exercice a été permis par la mobilisation importante de l'expertise économique, publique et privée, sur ces questions, qui a fourni la matière aux deux ateliers de la conférence d'experts, respectivement sur : l'intérêt général d'une contribution climat énergie ; et son impact potentiel, et ses conditions de mise en œuvre.

Les rapports de ces deux ateliers ont servi de base aux travaux de la table ronde du 9 juillet 2009. Au-delà, celle-ci a bénéficié des réflexions de représentants des différentes parties prenantes de la société française, sur un enjeu reconnu maintenant comme essentiel, ce dont témoignent les travaux engagés sur cette thématique par les deux Chambres. A cet égard, il est en effet notable que

la table ronde se soit tenue au moment où la Commission présidée par Fabienne Keller au Sénat publiait son rapport, et où l'Assemblée nationale se saisissait du problème.

La présentation de ce rapport reflète ce processus, et l'articulation originale qui s'est développée ainsi entre expertise, consultation du public, conseil à la décision publique, et dialogue entre parties prenantes, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement. Les deux premières parties de ce rapport sont constituées par les synthèses des ateliers de la Conférence d'experts des 2 et 3 juillet 2009, les conclusions de la table ronde faisant l'objet de la troisième partie, avant les conclusions finales de son Président. Ces trois parties sont donc écrites à plusieurs mains, les éventuelles nuances d'appréciation entre experts étant ainsi identifiables de manière transparente.

Surtout, ceci conduit à bien faire comprendre que la table ronde du 9 juillet n' a pas été seulement un échange d'opinions. Celui-ci a eu lieu évidemment et fut très riche, justement parce qu'il bénéficiait en amont de l'éclairage d'une expertise rigoureuse et contradictoire. Le consensus exprimé pour établir un prix du carbone atteignant 100€/t en 2030 n'en est que plus remarquable.



Sommaire

PREMIERE PARTIE : L'INTERET GENERAL DE L'OUTIL

page 13

A . POURQUOI UNE CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. Une urgence climatique qui fait consensus.
2. Recourir au mécanisme de prix, une condition nécessaire de la minimisation du coût.

B. PRINCIPES GENERAUX DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. Eléments de consensus.
2. Les différences d'appréciation : taxe/marché, court terme/long terme, articulation de la CCE avec les dispositifs existants.

C. L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. Eléments de consensus.
2. Différences d'appréciation : exonération partielle ou totale des émissions sous quotas, assiette énergétique complémentaire à l'assiette carbone.
3. Facteurs de tension : Prix d'usage de l'électricité et émissions agricoles.

D. LE TAUX DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. Eléments de consensus .
2. Différences d'appréciation : quelle valeur tutélaire du carbone ? CCE française et hétérogénéité du prix du carbone à l'intérieur de l'Union Européenne.
3. Facteurs de tension potentiels : unicité du prix du CO2 et coexistence de la CCE avec le marché de permis.

E. LES CONDITIONS D'EFFICACITE DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. L'atteinte de l'efficacité écologique : quelle articulation avec les dispositifs existants ?
2. L'atteinte de l'efficacité économique : discussions sur le critère de taux de prélèvements obligatoires.

DEUXIEME PARTIE : LES IMPACTS ET LA MISE EN ŒUVRE

page 33

A. L'INCIDENCE ECONOMIQUE ET SOCIALE D'UNE CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. Les effets macroéconomiques d'une contribution climat et énergie, avant tout recyclage des recettes.
 - a. Avant recyclage des recettes, une contribution climat et énergie aurait des effets analogues à une hausse du prix du pétrole ou du gaz
 - b. La contribution climat et énergie générerait un supplément de recettes permettant de réduire d'autres prélèvements
 - c. Au-delà de ces enchaînements généraux, les travaux présentés lors de l'atelier n°2 permettant de mieux cerner l'incidence de la CCE sur les différents agents économiques

2. Le risque de perte de compétitivité et de « fuite de carbone ».

- a. En augmentant les coûts intermédiaires de production, la CCE pourrait engendrer un renchérissement des coûts de production des entreprises
- b. Les risques de perte de compétitivité et de « fuites de carbone » induits par la mise en place de la CCE impliquent un suivi attentif de certains secteurs économiques

3. Les effets sur le pouvoir d'achat et les inégalités.

- a. La part des énergies fossiles dans le budget de consommation des ménages tend à décroître avec le revenu
- b. La capacité des ménages à modifier rapidement leurs comportements pour alléger le poids de la contribution est sans doute très inégale

B. LES MODALITES DE RECYCLAGE DES RECETTES TIREES DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ET ENERGIE

1. Les enjeux du recyclage.

- a. L'enjeu du recyclage des recettes tirées de la contribution climat et énergie est double
- b. Le recyclage vise tout d'abord à rendre la CCE acceptable sans altérer l'efficacité du « signal-prix »
- c. L'ambition du recyclage n'est pas seulement de rendre la CCE acceptable, mais aussi de dégager un « double dividende »

2. Un potentiel de « double dividende » validé par les modèles économiques.

- a. les résultats des travaux de modélisation de la direction générale au trésor et de la politique économique (DGTPE)
- b. Les résultats des travaux de modélisation du Centre International de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)
- c. Les enseignements des modèles

3. Les compensations aux ménages.

- a. Le premier type de compensation consisterait en une allocation forfaitaire versée à chaque ménage
- b. La deuxième compensation envisageable est une baisse de prélèvement obligatoire stricto sensu

4. Les compensations aux entreprises.

- a. Un ajustement aux frontières permettant de replacer les producteurs européens dans des conditions de concurrence équitable par rapport à leur concurrents internationaux.
- b. La compensation sous forme de baisse des prélèvements doit se faire sur la base de critères indépendants des émissions de polluants.

A. UN ACCORD DE PRINCIPE POUR UN SIGNAL-PRIX CARBONE ETABLI DANS LA DUREE

1. Le contexte..
2. Nécessité d'un signal prix pour les secteurs diffus.
3. Au service de l'optimisation des coûts d'abattement.

B. LES CARACTERISTIQUES DE L'INSTRUMENT

1. Assiette et taux.
2. Articulation avec le marché de permis européen.
3. La rationalisation des instruments d'intervention publique.

C. L'UTILISATION DE LA RECETTE

1. Principe généraux.
2. Les conditions d'acceptabilité pour les ménages.
3. Les entreprises et la compétitivité.

D. UNE GOUVERNANCE APPROPRIEE**CONCLUSION DU PRESIDENT****page 67****LES CLEFS DE L'ACCEPTABILITE****ANNEXES****page 71**

1. Résumé des contributions à la consultation Internet
2. Programme des ateliers des 2 et 3 juillet 2009
3. Composition de la table ronde du 9 juillet 2009

Première partie

L'intérêt général de l'outil

Rapport de l'atelier 1 présidé par Olivier Godard

Rapporteur : Christian de Perthuis

Treize experts invités et 27 intervenants présents dans la salle se sont exprimés durant le premier atelier consacré à l'intérêt général de la mise en place d'une Contribution Climat Énergie (CCE) en France. La circulation des idées s'est opérée dans d'excellentes conditions, de respect de l'écoute de l'autre.

Les présentations et les débats n'ont pu éviter un certain chevauchement entre les deux ateliers. L'ensemble des questions ayant trait aux impacts et aux usages de la CCE, et notamment les options de recyclage et de compensation sont traitées dans le rapport de l'atelier 2, de même que tout ce qui a trait aux dispositifs d'ajustement aux frontières de l'Union européenne pour lutter contre les éventuelles « fuites de carbone » et atteintes injustifiées à la compétitivité des entreprises françaises.

Ce rapport traite des grands thèmes suivants : la justification générale de la CCE, les principes d'ensemble qui doivent gouverner sa conception, son périmètre et son assiette, son taux et les conditions de son efficacité. Pour chacun, le rapport tente d'identifier les éléments consensuels, les différences d'appréciation et les points potentiels de tension.

La préparation de cette restitution a bénéficié de l'excellente synthèse préparée par Elen Lemaître, du Bureau des biens publics globaux au MEEDDM, que le rapporteur tient à remercier très sincèrement pour son efficace contribution.

Encadré: réflexions du Président de l'atelier, Oliver Godard

La conférence a réuni sous l'autorité de Michel Rocard des experts de différents horizons qui ont été conviés par les deux ministères organisateurs et des représentants des partenaires sociaux. Le public, averti, représentait, sans prétendre à l'exhaustivité, la diversité des composantes de la société française concernée par la politique du climat et ses incidences économiques et sociales. La relation qui est faite de l'atelier 1 dans ce rapport traduit le caractère composite des échanges où se mêlent points de vue d'experts et positions d'organisations.

Que retenir de cet exercice, qui pouvait *a priori* être accueilli avec scepticisme ? Après tout, les experts avaient-ils encore quelque chose à apprendre et les acteurs économiques et sociaux n'étaient-ils pas venus avec des postures prédéfinies ? Il est naturel que tout ne soit pas que surprise, improvisation et découverte dans ce genre de circonstances. Mais l'expert que je suis a été frappé par deux choses. Tout d'abord l'accord très large, plus large que je ne l'anticipais, sur le principe de l'introduction d'un signal-prix pour aiguillonner tout à la fois les changements de comportements de nos concitoyens et la transformation du rapport de notre économie à l'usage des énergies fossiles qui envoient dans l'atmosphère des gaz à effet de serre. Bien entendu chacun a souligné les conditions qu'il souhaitait mettre à son accord. Il reste donc à accomplir du travail de compréhension mutuelle et de rapprochement pour aller au-delà du plus petit commun dénominateur. Mais le consentement large sur le principe est là. Il sera important de ne pas le compromettre. Ensuite, exposés et débats ont vraiment fait saillir des aspects jusqu'alors tenus dans l'ombre et des pistes nouvelles à explorer qui font que, je pense pouvoir ici exprimer un sentiment général, nous n'avons pas perdu notre temps !

Avant de laisser la place à la restitution fidèle de l'atelier, je voudrais faire part de quelques réflexions personnelles inspirées par ce que j'ai entendu.

Depuis une dizaine d'années toute expertise sur des questions un peu vives débouche sur une mise en cause des experts : ils ne disposeraient pas des compétences nécessaires, ils ne seraient pas indépendants ou bien ils ne se poseraient pas les bonnes questions. L'expérience de cette conférence confirme que pour ces matières

touchant à des enjeux collectifs complexes, nous avons absolument besoin d'experts et absolument besoin que se développe un dialogue entre experts et acteurs de la vie politique, économique et sociale. Il doit être rappelé aux premiers que le monde réel diffère du monde stylisé d'hypothèses à partir desquels ils construisent raisonnements et modèles, comme il faut pousser les seconds à élargir leur point de vue et remettre en cause certaines croyances ou idées superficiellement tenues pour évidentes ou érigées en dogmes.

Le mot taxe suscite le rejet. Le mot contribution sonne mieux. Au-delà des mots, rappelons que payer l'impôt est un acte citoyen. C'est l'une des actions par lesquelles nous manifestons notre appartenance à une communauté. Payer un impôt pour le climat, au-delà de la dimension économique de ce dernier, c'est affirmer une qualité de citoyen du monde. Évitions de faire de cet impôt une source de déchirements, au-delà des débats légitimes sur son profil.

On dit que l'intelligence se repère à la capacité de faire des détours. Le projet de Contribution Climat Énergie est un test pour notre intelligence collective, au regard de deux aspects au moins. Introduire un prix pour le carbone, taxer la consommation énergétique en France, sans que des mesures identiques soient prises dans les autres pays européens et, plus largement, chez nos concurrents, est susceptible d'affecter la compétitivité à court terme des entreprises. Cette préoccupation a été très présente durant tout l'atelier. Toutefois la nouvelle économie décarbonée qui doit progressivement voir le jour demandera une multitude d'innovations et offrira autant d'opportunités pour les innovateurs. Les marchés du futur sont à inventer et à prendre. En favorisant la minimisation des coûts de la politique climatique, l'introduction d'un prix du carbone serait un vecteur essentiel de la préparation de la compétitivité future. Saurons-nous ne pas nous enfermer dans les enjeux de court terme, d'ailleurs assez modestes, de la Contribution Climat Énergie ?

Une des leçons majeures de la conférence est que la macroéconomie importe. Elle a sa logique propre qui ne coïncide pas avec la compréhension immédiate que chacun peut avoir de son environnement quotidien. En taxant le carbone, le consommateur individuel disposant d'un emploi peut y perdre un peu – l'automobiliste moyen pourrait avoir à payer annuellement l'équivalent de 6 places de cinéma – et le consommateur en situation précaire se sentir atteint dans cette faible part du revenu non contraint dont il dispose. Toutefois, outre les compensations qui seraient mises en place, l'abaissement des charges pesant sur l'appareil de production permis par le recyclage du produit fiscal pourrait permettre d'améliorer la compétitivité du pays, de préserver ou créer des emplois, d'améliorer les finances publiques et de contribuer à la maîtrise future des prélèvements obligatoires. Saurons-nous nous approprier les mécanismes de cette macroéconomie et la mettre en débat sans démagogie pour en tirer le meilleur parti collectif ?

Tout un chacun, au nom du principe de neutralité fiscale annoncé par le président de la République, attend des compensations à la hauteur de la charge que représenterait pour lui le nouveau prélèvement – le remboursement des 6 places de cinéma évoquées plus haut -. Il est légitime que ceux qui seraient les plus affectés par la Contribution soient très attentifs à la manière dont le produit fiscal serait utilisé et aux compensations à prévoir. Mais comment éviter que ces compensations n'aient d'autre effet que d'entretenir les situations existantes, par exemple l'étalement urbain, source de dépendance à la voiture, alors que le but de l'instrument est d'inciter au changement ? Rappelons qu'en 2050 les émissions totales de gaz à effet de serre du pays ne devront pas être plus élevées que les seules émissions du secteur industriel en 1990 !

Il est possible que le débat public ou les contraintes politiques ne permettent pas à une forme ou une autre de projet de Contribution Climat Énergie d'aboutir. Cela signifierait soit que notre pays aurait renoncé à honorer les objectifs auquel il a consenti dans le cadre européen à l'horizon 2020, ou les objectifs qu'il s'est lui-même fixés par la loi à l'horizon 2050, soit qu'il s'apprêterait, à l'approche des échéances, à recourir à divers instruments économiquement peu cohérents et beaucoup plus contraignants, l'ensemble débouchant sur des coûts finalement beaucoup plus élevés, soit enfin qu'il s'en remettrait aux pays producteurs de pétrole et de gaz pour lui imposer par un prélèvement externe la discipline collective qu'il n'aurait pas su s'imposer à lui-même au moyen d'un

prélèvement interne dûment recyclé. J'invite humblement chaque acteur du débat à réfléchir à ces trois branches du choix.

Un dernier mot. Encadrée par le Livre blanc préparé par les deux ministères organisateurs, la réflexion de la conférence s'est focalisée sur une contribution assise sur les consommations d'énergie fossile. Cela ne doit pas être un prétexte pour ignorer le besoin de donner un signal-prix cohérent pour les mesures incitant à l'économie d'énergie, même pour les types d'énergie qui émettent peu ou pas du tout de CO₂ comme l'électricité d'origine nucléaire et les énergies renouvelables. De même convient-il de réfléchir très prochainement aux moyens d'introduire un signal prix pour les gaz à effet de serre autres que le CO₂. Je vise en particulier le protoxyde d'azote et le méthane qui, dans une perspective de deux à trois décennies, en phase avec l'horizon de l'action à entreprendre, représentent une part très significative des émissions du pays. Cette orientation a des implications sectorielles puisque ces deux gaz sont majoritairement d'origine agricole. Maintenir ce secteur en dehors des incitations économiques destinées à infléchir la trajectoire des émissions rendrait très improbable l'atteinte des objectifs à atteindre par le pays.

Un large accord s'est manifesté tant sur le bien fondé d'une politique destinée à adapter la France au contexte climatique et énergétique futur que sur le principe d'une taxe visant à donner un prix au carbone. C'est l'objet premier de la Contribution Climat et Énergie (CCE). Certains participants ont cependant estimé que l'introduction d'un prix du carbone pour les secteurs diffus visés par la CCE aurait pu être faite par une extension du marché des permis d'émission de CO₂, comme ce qui est envisagé aux États-Unis. Assez nombreux ont été ceux qui ont souligné la nécessité de combiner harmonieusement différents instruments plutôt que de les opposer. À leurs yeux normes techniques et autres mesures réglementaires ou incitatives ont encore leur place dans un dispositif complété par la CCE, ce qui n'exclut pas, pour l'efficacité d'ensemble, de réexaminer la panoplie des mesures existantes dans le but d'éviter les doublons ou les incohérences.

Aux yeux de beaucoup d'intervenants, en particulier du monde industriel, il conviendrait d'exclure les installations soumises au marché européen de quotas de CO₂ du périmètre d'application de la CCE. Pour ce périmètre, un très large accord s'est manifesté sur l'idée d'une application générale, sans dérogation et sans abattement : pour assurer l'efficacité économique du signal-prix, la CCE doit concerner tous les usages et tous les agents, qu'il s'agisse des particuliers, des entreprises ou des administrations. Le contrepoint de ce principe « pas de dérogation » est un accord sur l'idée que la CCE ne doit pas être un impôt de rendement, mais un instrument d'incitation dont le produit doit être restitué globalement à ceux qui le paient. Dans ce contexte une attention particulière doit être accordée aux compensations à prévoir au bénéfice des catégories les plus modestes et les plus vulnérables.

Sur le plan doctrinal, il a été rappelé avec vigueur le principe général selon lequel l'efficacité économique demandait qu'un prix unique du carbone s'impose à l'échelle mondiale afin que partout dans le monde chaque agent économique dimensionne ses efforts en fonction d'un même repère indiquant le coût maximum admissible pour l'évitement d'une tonne de CO₂. L'application, et éventuellement la modulation, de ce principe général pour tenir compte des imperfections du monde réel ou d'objectifs particuliers n'ont pas été discutées en tant que telles, sauf à propos de la coexistence entre la CCE et le marché de quotas, puisque de cette dualité d'instruments résulte par construction la coexistence de deux prix de référence.

Chacun a convenu que la CCE devait pouvoir être identifiée par ceux qui allaient la payer, que sa finalité incitative devait être explicite, notamment pour des raisons constitutionnelles, qu'elle devait être simple à déterminer et à comprendre, équitable, d'un niveau s'accroissant progressivement dans le temps d'une façon prévisible et crédible pour atteindre à plus long terme des niveaux beaucoup plus élevés. La trajectoire d'évolution du taux de la CCE a été bien encadrée par les travaux de la Commission sur la valeur tutélaire du carbone présidée par Alain Quinet : à partir d'un niveau initial compris entre 32 et 45 euros la tonne de CO₂, la cible à retenir devrait être une valeur de 100 euros en 2030.

En fonction de ces critères, la plupart des intervenants souhaitent une CCE additionnelle et distincte des dispositifs fiscaux en place, sans exclure le bien-fondé d'un réexamen de ces derniers, certains le souhaitant expressément.

Personne n'a remis en cause le constat suivant : l'idée d'asseoir la CCE sur le carbone contenu dans les produits de consommation ou d'instaurer une « taxe sur le carbone ajouté » analogue à la TVA, pour séduisante qu'elle soit, n'est pas techniquement mure sur le plan comptable et fiscal. Il faudrait en effet disposer de mesures incontestables des bases imposables pour y parvenir.

Au-delà de ces points de convergence touchant en particulier les principes à retenir, les débats révèlent des avis différents, voire opposés, sur différents aspects de la mise en œuvre. Ces différences d'appréciation peu surprenantes révèlent des priorités différentes selon les intervenants. Elles pourraient se transformer en réels points de tension menaçant l'adhésion au projet de CCE. Les points délicats traités par l'atelier 1 concernent essentiellement trois questions : l'additionnalité versus l'intégration de la CCE dans un réexamen général des dispositifs mis en place dans le cadre de la politique climat et de la fiscalité existante sur l'énergie ; les modalités d'articulation entre CCE et marché européen de quotas de CO₂ ; l'intégration ou non de l'électricité dans l'assiette de la CCE. Tout l'art de la mise en œuvre consistera à éviter que les légitimes différences d'appréciation sur ces points ne se transforment en éléments de blocage.

A. POURQUOI UNE CONTRIBUTION CLIMAT ÉNERGIE ?

1. Une urgence climatique qui fait consensus

Les perspectives de changement climatique sont admises par l'immense majorité des scientifiques comme l'attestent les travaux du GIEC ou les déclarations communes des Académies des sciences des principaux pays développés et émergents

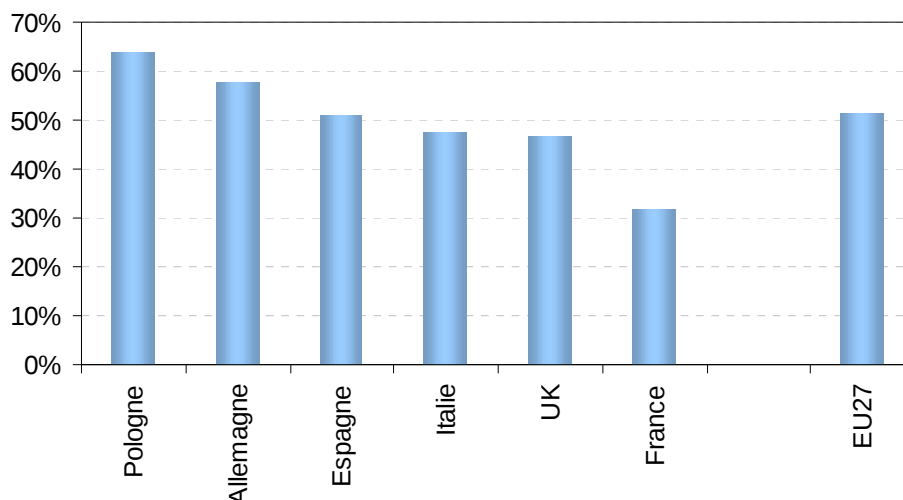
L'objectif de référence de la politique européenne et française est de ne pas dépasser les deux degrés Celsius d'accroissement moyen des températures du globe par rapport à l'ère préindustrielle. Cela implique au minimum, au vu des connaissances actuelles, que la concentration atmosphérique des gaz à effet de serre (GES) ne dépasse pas 450 ppm de CO₂équivalent, alors que nous en sommes à 430 ppm et que chaque année écoulée depuis 2000 a ajouté entre 2 et 3 ppm. Pour y parvenir, un pic mondial des émissions doit être atteint entre 2015 et 2020, laissant la place ensuite à une décroissance à un rythme moyen de 3% pour une division par deux des émissions mondiales à l'horizon 2050 par rapport à 1990.

Le travail de prospective de l'Agence internationale de l'énergie a montré qu'un tel objectif ne serait pas réalisable sans la mobilisation de toutes les voies de solutions techniques tant du côté de la demande que du côté de l'offre. En particulier un développement très important de l'efficacité énergétique et du recours aux énergies renouvelables est nécessaire. Il est attendu de ces deux axes qu'ils assurent près de 60% de la réduction des émissions nécessaire à l'échelle mondiale, au côté notamment de la lutte contre la déforestation tropicale et de la capture et séquestration du CO₂ émis par les centrales thermiques.

Ces données ont des implications fortes sur le calendrier de l'action et donc, en amont sur celui de la décision politique concernant le choix des instruments. Elles affectent également la rapidité et l'ampleur des inflexions à piloter dans l'économie pour conduire une décarbonation du système énergétique. La principale justification de la CCE réside dans le souci de promouvoir cette transformation majeure en minimisant le coût grâce à l'introduction d'un prix du carbone et à des politiques de développement de l'efficacité énergétique.

Depuis 1990 la France n'a su que réduire légèrement ses émissions de GES et stabiliser celles de gaz carbonique. La décomposition par secteur fait apparaître la stabilité des émissions du résidentiel, du tertiaire et de l'énergie, une diminution de celles de l'industrie et une sensible augmentation de celles du transport. Des scénarios réalisés au MEEDDM ont montré qu'en l'absence de nouvelles mesures la consommation d'énergie primaire augmenterait en France d'environ 0,8 % par an sur la période 2006-2020, alors qu'elle diminuerait de 0,3 % par an du fait de l'application des premières mesures issues du Grenelle de l'environnement. Le bâtiment est le principal secteur d'activité concerné par ces mesures. Il est nécessaire d'aller plus vite et plus fort. Cela paraît impossible sans que soit donné un prix au carbone pour toute l'économie française. Rappelons en effet que du fait de son mix énergétique, la France est le pays d'Europe dont la plus faible part des émissions de GES est aujourd'hui tarifée via le système européen d'échange de quotas de CO₂ : moins d'un quart de l'ensemble des émissions du pays et 32 % de celles du seul CO₂ (voir graphique 1).

**Graphique 1 : Part des émissions de CO₂ couvertes par le système européen d'échanges de quotas
(Année 2007)**



Source: Mission Climat de la Caisse des dépôts d'après CITL, UNFCCC

2. Recourir au mécanisme de prix, une condition nécessaire de la minimisation du coût

Il est usuel d'opposer instruments réglementaires et instruments économiques sur le terrain de l'efficacité économique. Les premiers prescrivent ou proscrivent. Pour parvenir à minimiser les coûts avec l'outil réglementaire, il faudrait que l'autorité publique connaisse les meilleures solutions à adopter par chaque producteur et chaque consommateur et que les règles s'imposant à l'action publique autorisent une différenciation fine des prescriptions adressées à chacun. Il faudrait encore que l'autorité publique puisse contrôler la bonne exécution de chacune d'elles. Hormis des cas bien identifiés, cela est parfaitement illusoire.

Qu'ils agissent à travers une taxe ou un système d'échange de permis, les instruments économiques modifient le paysage des incitations dans lequel baignent tous les agents économiques. Ils le font en donnant un prix à ce qui n'en avait pas. Dans une économie de marché, les incitations sont en effet exprimées par des prix. Ce faisant ces instruments amènent chaque agent à modifier librement ses choix à partir de ce repère commun du prix en l'amenant à mobiliser l'information qu'il détient de façon privée sur ses objectifs, ses préférences et ses possibilités d'action personnels. Cela ne requiert aucunement le transfert de cette information à l'autorité publique, même si cette dernière doit pouvoir contrôler l'assiette physique en jeu. Alors se produit tendanciellement le processus d'égalesation des coûts marginaux qui assure tout à la fois l'efficacité collective et la réconciliation de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif.

Une taxe à visée incitative a également des propriétés dynamiques. Elle stimule l'innovation car tout effort de réduction des émissions polluantes qu'elle consent se traduit par un moindre paiement de taxe. L'analyse théorique montre également qu'en situation d'incertitude sur les dommages et sur les coûts d'abattement des émissions, et donc sur le bon positionnement de l'instrument, la taxe convient mieux que les marchés de permis lorsque les dommages dépendent du stock accumulé de polluants – cas de la concentration atmosphérique en GES – et pas des flux – les émissions annuelles – : c'est ainsi que l'on peut éviter les coûts excessifs d'un prix de marché qui s'emballerait.

Une CCE faisant payer les émissions de GES permettra de réorienter les comportements et de limiter le coût de l'action collective face au changement climatique.

B. PRINCIPES GENERAUX DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ENERGIE

1. Éléments de consensus

L'introduction d'un mécanisme de tarification du carbone dans les secteurs non couverts par le système européen des quotas fait l'objet d'un consensus très large. Elle doit faciliter l'atteinte au moindre coût des objectifs de moyen terme assignés par l'Union européenne (-14 % en 2020 par rapport à 2005) et de long terme (le fameux « facteur 4 » pour l'économie nationale).

Pour être efficace, il faut que ce signal-prix :

- s'inscrive sur le long terme de façon prévisible, ce qui suppose que l'on trouve les moyens institutionnels de garantir un engagement crédible de l'autorité publique sur cette évolution, tout en se ménageant la flexibilité nécessaire pour tenir compte des informations scientifiques ou factuelles nouvelles que l'avenir révélera,
- voit son niveau croître dans le temps,
- se distingue clairement des dispositifs existant (la CCE additionnelle plutôt que la CCE différentielle), sans exclure des remaniements de ces dispositifs,
- soit calibré en fonction des objectifs de réduction d'émission qui exigent des changements graduels, mais néanmoins assez rapides, de comportement, sans être asservi à des considérations de rendement fiscal.

Le périmètre minimum d'application de la CCE est constitué des secteurs du transport passagers et marchandises dont les émissions ont connu la plus forte croissance entre 1990 et 2007, de l'habitat et du tertiaire (le cadre bâti, en particulier pour le chauffage) et des installations industrielles non soumises au système européen des quotas échangeables. En revanche, malgré plusieurs appels du Président, la question des émissions de méthane et de protoxyde d'azote n'a pas été débattue dans le cadre de l'atelier, étant renvoyée à une extension ultérieure.

2. Les différences d'appréciation : taxe/marché, court terme/long terme, articulation de la CCE avec les dispositifs existants

Concernant les principes généraux, quatre différences d'appréciation sont apparues :

- certains intervenants, minoritaires parmi ceux qui se sont exprimés, pensent que l'introduction d'un signal prix pour les émissions diffuses liées à l'énergie pourrait être obtenue via une extension du marché de permis. Une telle extension ne pouvant résulter que d'une décision européenne, les débats de l'atelier n'ont pas approfondi ce point ;
- le poids respectif des objectifs de long terme et des contraintes de court terme n'est pas apprécié de façon identique par tous les intervenants. En fait, à propos de la discussion sur le bon choix d'instruments et sur la CCE, c'est implicitement la nature des objectifs à poursuivre qui était mis dans la balance. Aux yeux de certains la politique climatique ne peut aller plus loin que ne le tolère le maintien de la compétitivité des entreprises et des secteurs actuellement développés, alors que pour d'autres existe un impératif climatique auquel l'activité économique doit s'adapter pour demeurer légitime ;

- l'articulation entre la CCE et les outils fiscaux et réglementaires existants n'est pas vue de façon identique par tous : si un large accord se fait sur la nécessité de réexaminer l'ensemble des outils en place en fonction de la nouvelle CCE, certains veulent une mise à bas de l'existant et conçoivent l'insertion de la CCE comme une substitution tandis que d'autres ont seulement pour but de veiller à la cohérence du nouvel ensemble ;

- il a été proposé dans le débat que la CCE vise à réguler les prix de l'énergie fossile dans l'économie française en atténuant ou compensant les fluctuations des cours du pétrole et du gaz. La priorité aurait alors été accordée à la stabilité et la prévisibilité du prix directeur de l'énergie dans notre pays davantage qu'à la politique de l'effet de serre. En réponse, d'autres experts ont souligné que tant l'expérience de la TIPP flottante que la géopolitique invitaient à ne pas retenir cette voie : s'y engager reviendrait à donner aux pays producteurs une garantie de maintien de leurs débouchés quels que soient leurs initiatives et les mouvements spéculatifs du marché puisque la France s'engagerait alors par avance à affaiblir ses finances pour leur faciliter la récupération d'une plus grande part de la rente.

C. L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ÉNERGIE

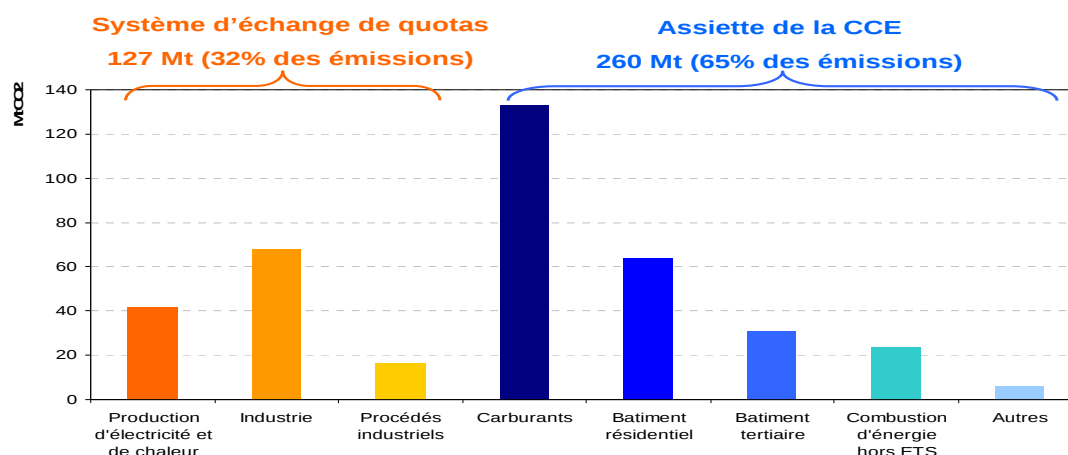
1. Éléments de consensus

Le périmètre initial minimum de la CCE doit être la partie des émissions de CO₂ d'origine énergétique non couverte par le système européen des quotas de CO₂.

L'assiette de la CCE doit se distinguer de celle des taxes existantes, notamment pour les carburants (CEE additionnelle plutôt que différentielle). Il y a là une condition essentielle de lisibilité par les agents économiques et de compréhension par le public. Néanmoins pour des raisons pratiques et juridiques, l'application de la CCE doit se situer en amont, préférentiellement au point de production ou d'importation des carburants et combustibles. Le système idéalement satisfaisant de la « taxe au carbone ajouté » pesant sur le contenu CO₂ des biens de consommation finale est actuellement irréaliste, hormis pour quelques biens de consommation.

Définie comme les émissions de CO₂ d'origine énergétique hors système européen des quotas, l'assiette brute de la CCE atteindrait 260 millions de tonnes de CO₂ en 2007 : 133 millions de tonnes pour les carburants, 64 millions pour le logement, 31 millions pour les bâtiments tertiaires et 24 millions pour l'industrie hors quotas. Cette assiette couvrirait près de 70 % des émissions nationales de CO₂, la quasi-totalité du reste étant couverte par le système des quotas. Si on considère la répartition par agent de cette assiette, 51 % concerne les ménages, un peu moins de 40 % les entreprises et le reste les administrations et autres agents (graphique 2).

Graphique 2 : Assiette de la CCE et du système d'échange de quotas (en 2007)



Source: Mission Climat de la Caisse des dépôts d'après étude ADEME/MEEDDM

2. Différences d'appréciation : exonération partielle ou totale des émissions sous quotas, assiette énergétique complémentaire à l'assiette carbone

Pour certains, l'exclusion du périmètre du système des quotas doit être totale au motif qu'il ne faut pas soumettre l'industrie en compétition sur les marchés internationaux à un double système alors assimilé à une « double peine ». D'autres souhaiteraient distinguer le cas des quotas alloués gratuitement de ceux achetés aux enchères. Le principe de l'exonération de la CCE pour les installations sous quotas est en effet moins évident avec des quotas alloués gratuitement que lorsqu'ils sont achetés aux enchères par les industriels. La recherche d'une bonne articulation entre CCE et marché des permis a conduit un intervenant à proposer de soumettre les émissions des installations sous quotas à une contribution différentielle permettant aux entreprises concernées de ne pas être pénalisées deux fois (le sujet est détaillé au paragraphe suivant). Il s'agit là d'une des questions dont l'examen minutieux devrait être poursuivi, tant sur le plan économique que juridique.

Sans être écartée, une assiette énergétique distincte des émissions de CO₂, qui aurait pour objet de donner une incitation spécifique à l'efficacité énergétique, en particulier du point de vue de la stimulation de l'innovation technique et en écho à l'objectif fixé par l'Union européenne pour 2020 (amélioration de 20% de l'efficacité énergétique), a été mentionnée par certains participants sans faire l'objet de discussions. Il en a été de même des gaz autres que le CO₂ pour lesquels l'atelier n'est pas allé au-delà des principes évoqués plus haut dans ce rapport.

3. Facteurs potentiels de tension : prix d'usage de l'électricité et émissions agricoles

Électricité. L'assiette précédemment identifiée exclut *a priori* la consommation d'électricité qui peut être ici considérée comme un produit de consommation dont la production requiert, très inégalement selon les techniques, le recours à une consommation d'énergie fossile. Or le secteur de la production électrique est couvert en totalité par les contraintes du marché européen des permis. À compter de 2013 ce secteur n'aura d'ailleurs accès aux permis qu'à travers la procédure payante

des enchères. Cela fait que le prix du CO₂ est intégré dans la formation des coûts des producteurs d'électricité et se trouve transféré, en fonction des conditions du marché, sur les consommateurs en aval. Point ne serait-alors nécessaire d'ajouter une CCE en aval.

Si la question est posée, c'est principalement parce qu'en France la totalité des ménages et une grande partie des entreprises règlent leur électricité en bénéficiant d'un tarif régulé par les pouvoirs publics qui n'intègre aucunement les évolutions de la tarification du CO₂ qui prévalent sur le marché non régulé. Autrement dit, le signal prix du CO₂ est alors bien pris en considération au niveau de la production mais n'est pas transmis à la majorité des consommateurs d'électricité. Cette difficulté est classique dans toutes les situations où on dérégule le marché de gros sans déréguler le marché de détail : la Californie l'avait expérimenté la première à ses dépens durant les années quatre-vingt-dix. De ce point de vue, la possibilité qui a été donnée aux clients industriels de retourner aux tarifs régulés accentue la difficulté de fonctionnement du marché de l'électricité.

Cette situation pourrait sans doute être corrigée par de nouvelles règles introduites dans la détermination des tarifs régulés. La question est de savoir quel contenu carbone il conviendrait d'introduire dans le tarif étant entendu que le contenu marginal (à l'heure de pointe) est nettement plus élevé que le contenu moyen (surtout en période creuse). C'est une nouvelle grille tarifaire régulée prenant en compte les pics et les creux de la demande qui devrait être adoptée afin d'imputer un contenu carbone adéquat à chaque période d'usage en fonction de la structure de l'offre qui la satisfait.

Il ne faut pas cacher le fait que le débat dépasse la question de la politique climatique. Certains participants veulent éviter que l'exonération de l'électricité ne conduise à favoriser l'électricité d'origine nucléaire. D'autres sont attentifs à la dimension concurrentielle, dans un marché de l'énergie domestique qui vient de s'ouvrir à la concurrence entre grands groupes : l'absence de taxation de l'électricité ne va-t-elle pas favoriser les reports de consommation depuis le gaz et le fuel domestique, dont le coût d'utilisation sera renchéri par l'instauration d'une CCE, vers l'électricité ?

La tension qui s'élève dès que la question de l'électricité est soulevée ne doit pas obscurcir le fait que du point de vue de la politique climatique nulle raison d'efficacité économique ne peut justifier l'absence de transmission du prix du carbone dans le tarif offert aux consommateurs. La différenciation tarifaire selon les périodes creuses, pleines et de pointe est la voie à explorer pour réunir les conditions permettant de trancher le débat entre imputation en fonction du contenu moyen – faible en France – ou marginal – élevé en pointe dans un marché européen de l'électricité intégré où la centrale marginale appelée est le plus souvent une centrale à charbon.

Émissions agricoles. « L'oubli » durable des émissions du périmètre agricole serait dangereux dans une stratégie de moyen terme, car la France n'a guère de chances d'atteindre à terme le facteur 4 si elle ne met pas en place un dispositif incitant à la réduction des émissions agricoles à l'origine d'une proportion importante des émissions du pays.

D. LE TAUX DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ÉNERGIE

1. Éléments de consensus

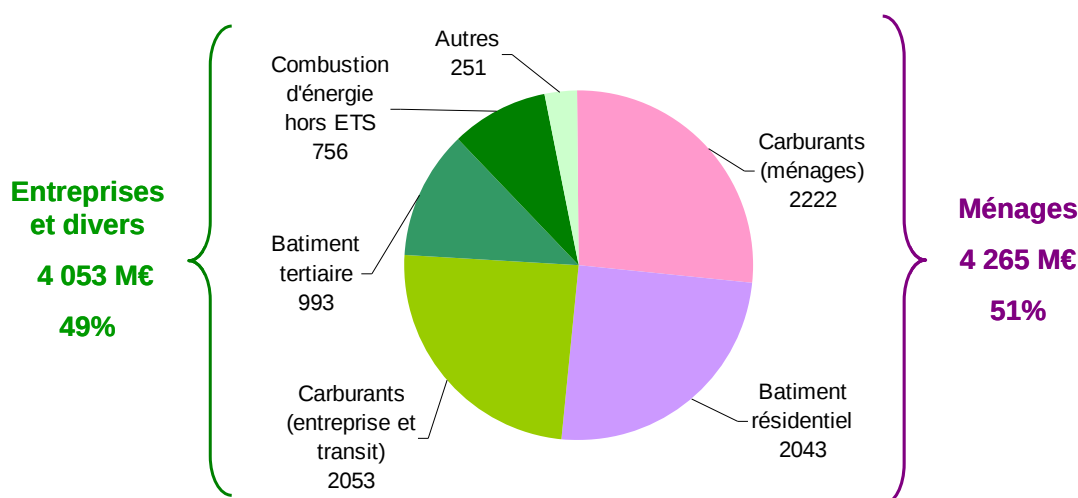
Le taux de la CCE doit être établi de telle sorte que le pays puisse s'engager durablement sur une trajectoire d'émission compatible avec ses engagements de long terme. Il est préférable, du point de vue de l'efficacité économique générale, qu'il soit unique et appliqué au plus grand nombre possible d'acteurs économiques. Des dérogations limitées à ce principe peuvent se justifier notamment pour faciliter le développement de nouvelles techniques pas encore mures mais prometteuses à moyen et long terme.

Le cadre classique de l'analyse coûts-avantages qui devrait théoriquement permettre d'asseoir le taux de la « taxe pigouvienne » (par référence à Pigou, l'économiste anglais qui établit les bases de l'économie de l'environnement au début du XX^e siècle) au point d'égalisation entre dommages marginaux et fonction agrégée de coût marginal de réduction des émissions peut difficilement s'appliquer en pratique au choix du taux de la CCE. D'une part, il n'y a pas de lien direct entre la trajectoire des émissions françaises et les rythmes à venir du changement climatique qui dépendra pour l'essentiel des stratégies des autres pays. D'autre part, l'utilisation pratique de ce type d'analyse se heurte à la difficulté de s'accorder sur l'évaluation des dommages climatiques futurs et en particulier sur le choix d'un taux d'actualisation qui puisse faire consensus : faute d'un tel accord les plus éminents économistes ont proposé des valeurs actuelles de la tonne de CO₂ évitée allant de 6 à 60 euros.

L'analyse coût-efficacité appuyée sur la « règle d'Hotelling » concernant l'exploitation optimale d'un gisement fini de ressource disponibles peut en revanche être plus facilement utilisée : on retient dans ce cas là une cible et une trajectoire d'émission à partir des travaux des climatologues, à charge pour l'économiste de trouver le système de prix permettant de l'atteindre au moindre coût. Cette méthode a conduit le rapport de la Commission Quinet à préconiser une valeur tutélaire du carbone en 2010 et des trajectoires d'évolution de cette valeur à moyen et long terme qui devraient permettre d'atteindre les objectifs de politique publique. Ces valeurs peuvent utilement servir de référence pour l'établissement des taux de la CCE dans le temps.

Les modélisations utilisées par cette commission ont convergé sur une valeur de 100 euros /tCO₂ en 2030. En utilisant le taux d'actualisation recommandé pour les choix publics en France, qui est de 4%, cela conduit à une valeur de départ en 2010 de 45 euros. Cependant, pour des raisons d'acceptabilité et de continuité avec les choix antérieurs, la Commission Quinet a finalement proposé une valeur inférieure, à 32 euros. Sur la base de cette dernière valeur, la CCE appliquée à l'assiette précédemment retenue aurait conduit à des recettes fiscales de 8,3 Mrds d'euros en 2007, dont 4,3 Mrds à la charge des ménages (soit 0,7% de leur budget moyen de consommation) et de l'ordre de 3,75 Mrds versés par les entreprises (soit 1% de leur valeur ajoutée dans l'industrie et 1,7% dans le transport). Si on retient les recommandations du rapport Quinet, ce prélèvement doit ensuite croître de 5 % par an au-dessus de l'inflation, c'est-à-dire nettement plus rapidement que la progression attendue du revenu des ménages et de la valeur ajoutée des entreprises, pour atteindre les 100 euros en 2030 (graphique 3).

Graphique 3 : Répartition par secteur et par agent du produit de la CCE
(pour un prix de 32 €/T appliqué aux émissions de 2007 sans exonération)



Source: Mission Climat de la Caisse des dépôts d'après étude ADEME/MEEDDM

2. Différences d'appréciation : quelle valeur tutélaire du carbone ? CCE française et hétérogénéité du prix du carbone à l'intérieur de l'Union Européenne

Certains experts ont estimé en séance qu'une valeur de 45 €/tCO₂ serait plus en phase avec le tableau scientifique le plus récent et l'urgence de l'action qui s'en dégage. Il serait souhaitable à leurs yeux de pouvoir rapidement réunir les conditions d'établissement d'un tel niveau de la CCE.

L'application de la CCE aux agents domestiques non soumis au système européen des quotas va créer une hétérogénéité nouvelle de prix avec les autres pays européens : pour les installations industrielles ou commerciales concernées, il en résultera une charge supplémentaire que n'auront pas à supporter leurs concurrents européens dont la plupart ne sont pas soumis à de tels prélèvements. Or, les règles européennes interdisent de mettre en place des prélèvements aux frontières intra-communautaires susceptibles de neutraliser d'éventuelles perturbations commerciales. On notera que la Suède qui a institué une taxe carbone d'un montant élevé (environ 300 €/tCO₂) exempte très largement l'industrie et l'horticulture. Dans le cas de la France, les évaluations chiffrées initiales montrent que le risque de perte de compétitivité est au démarrage circonscrit à certains secteurs (transports terrestres et maritimes de marchandises, industrie des engrais).

Un autre problème concerne l'articulation entre la tarification du CO₂ opérée par la CCE et celle résultant du fonctionnement du système d'échange européen de quotas. Ces deux dispositifs ne dépendent pas des mêmes mécanismes institutionnels, l'État français ayant autorité sur la fixation du taux de la CCE, tandis que l'Union européenne n'intervient pas sur le prix de marché des quotas mais définit le plafond d'émissions à respecter par les installations soumises. Il en résulte nécessairement deux prix de référence du CO₂ au sein de l'économie française. Pour mémoire, le prix du quota se situait en juin 2009, du fait de la récession économique, aux alentours de 13 euros. Selon qu'on accorde la primauté à l'unicité d'un prix du CO₂ en France ou à l'unicité de ce prix au sein du périmètre européen du marché de quotas, on envisagera d'étendre la CCE aux installations de ce périmètre ou l'on s'y refusera.

3. Facteurs de tension potentiels : unicité du prix du CO₂ et coexistence de la CCE avec le marché de permis

Comme cela a été rappelé lors de l'atelier, la situation antérieure à l'introduction de la CCE, où seules les installations sous quotas sont soumises à une tarification du CO₂, provoque une inégalité de traitement entre celles qui y sont soumises, dépassant le seuil de puissance à partir duquel l'inclusion est obligatoire, et les installations de plus faible puissance non incluses dans le système. Avec la mise en œuvre de la CCE, cette inégalité sera remplacée par une autre, certes moins importante, mais vraisemblablement de sens inverse, si le taux de la CCE diffère du prix de marché des quotas de CO₂ et ce d'autant plus qu'il lui serait durablement supérieur.

Quatre options sont alors possibles dans l'articulation entre CCE et marché des permis, dont seules deux permettraient d'obtenir une unicité du prix du carbone entre toutes les installations industrielles :

-A : l'exonération totale de CCE des installations industrielles soumises aux quotas. Cette option est la plus simple à mettre en œuvre, mais engendre une nouvelle inégalité de traitement entre installations relevant des deux régimes ;

-B : la soumission complète à la CCE des installations soumises aux quotas ; celles-ci paieraient alors deux fois pour leurs émissions, du moins pour celles qui n'auraient accès aux quotas que par la participation aux enchères ou au marché. Pour celles qui ont un accès gratuit à une dotation de quotas, la « double peine » ne serait que partielle, dépendant de la proportion de couverture de leurs besoins par des quotas gratuits. La mise en place de cette solution apparaît peu réaliste puisque, par hypothèse, le bénéfice d'une allocation gratuite serait réservé à terme aux seules installations exposées à un risque de perte de compétitivité internationale ;

-C : l'introduction d'une CCE différentielle pour les installations sous quotas. Elle serait calculée de manière que la somme du prix du quota – du moins sa valeur moyenne sur une période de référence – et de la CCE différentielle atteigne le taux plein de la CCE. Cette solution paraît techniquement praticable à mettre en place, et garantirait l'unicité du prix du carbone au taux de la CCE tant que ce prix est supérieur au prix de marché des quotas. Cette hypothèse paraît vraisemblable au regard des secteurs considérés dans les deux régimes ayant à coexister. Elle s'apparente à la situation qui a été mise place en Norvège dans le secteur des hydrocarbures quand ce pays a rejoint le système européen des quotas ;

-D : la fixation d'un taux spécifique de CCE pour les installations industrielles non soumises aux quotas. Ce taux serait défini pour converger en moyenne période avec le prix du quota de CO₂. Cette solution déboucherait sur une CCE à deux taux, les entreprises industrielles non soumises aux quotas de CO₂ payant une contribution équivalente aux industriels sous quotas mais différente de celle supportée par les autres utilisateurs d'énergie en France.

Chacune de ces quatre options présente des avantages et inconvénients sur les plans économique et environnemental. Elles ne sont pas équivalentes. Rappelons d'abord que dans l'hypothèse d'une soumission des installations concernées à la CCE à taux plein, à taux différentiel ou à taux spécifique (cas B, C, D), le produit fiscal aurait à être restitué aux entreprises selon le principe général de neutralité fiscale (voir le rapport de l'atelier 2). Dans les cas B et C, les réductions additionnelles d'émissions que les entreprises seraient amenées à obtenir en fonction d'un niveau de la CCE plus élevé que le prix de marché libèreraient des quotas qui pourraient être revendus au prix de marché, ce qui allègerait le prélèvement brut.

La solution de la taxe différentielle (solution C) présenterait l'avantage spécifique important de donner une réponse positive à la forte demande du monde industriel de disposer d'une prévisibilité du signal-prix à moyen terme dans la mesure où l'évolution de la CCE serait annoncée à l'avance. Les choix stratégiques d'investissement des installations sur le territoire français seraient alors mis à l'abri de la volatilité souvent critiquée des prix de marché des quotas de CO₂, sans empêcher ces installations de profiter des opportunités de l'existence de ce marché.

Un expert de la fiscalité l'a souligné, l'inégalité de traitement entre installations d'un même secteur – effet du seuil de soumission au système européen de quotas -, ou entre concurrents – par exemple le bois concurrent du ciment et de l'acier dans la construction - pourrait poser un problème de constitutionnalité car les différences de traitement ne sont admises par la jurisprudence du Conseil constitutionnel que lorsqu'elles trouvent leur fondement précis dans la finalité d'une mesure. En l'occurrence les différences de contributions à payer devraient être justifiées par la finalité incitative environnementale, ce qui ne serait pas le cas du maintien de deux régimes de prix du CO₂.

Les évaluations complémentaires nécessaires pour trancher dans un sens ou un autre devront veiller au respect des règles communautaires et rechercher la lisibilité maximale pour les acteurs économiques.

E. LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ÉNERGIE

Les conditions d'accompagnement de la mise en place de la CCE ont été l'objet principal de l'atelier 2. Elles ont cependant été abordées par différents intervenants au cours de l'atelier 1. Nous rappelons ici quelques points saillants abordés en séance.

1. L'atteinte de l'efficacité écologique : quelle articulation avec les dispositifs existants ?

Pour être efficace à moyen terme, la CCE doit non seulement envoyer un bon signal-prix aux ménages, entreprises et collectivités locales, mais également conduire les pouvoirs publics à rationaliser les dispositifs existants destinés à réduire les émissions en fonction du critère du coût du carbone évité. Cette rétroaction de la CCE sur la politique publique climatique implique une évaluation approfondie des dispositifs existants sous l'angle technico-économique dont l'absence actuelle est jugée très regrettable. Quatre dossiers devraient notamment faire l'objet d'un examen particulier :

- l'ensemble des dispositifs de subvention à finalité climatique devrait être examiné à la lumière du critère du coût de la tonne de CO₂ évitée. Les conséquences à en tirer divergent selon les intervenants. Pour les uns, si la CCE fonctionne correctement, il ne devrait en subsister que des subventions pour des opérations que l'autorité publique juge prioritaires pour différents motifs (stimulation de la R & D ou de l'innovation, effets structurants, ...) et dont le coût pour les agents économiques dépasse le prix du carbone résultant du taux de la CCE. Pour d'autres l'une des sources majeures de l'efficacité économique attendue de l'introduction de la CCE réside précisément dans la remise en cause radicale de tous les dispositifs dont les coûts à la tonne évitée dépassent le niveau de la CCE ;
- l'application de la CCE au secteur des transports donne lieu à des appréciations divergentes. Pour les uns, une partie de la fiscalité existante doit être interprétée comme incluant déjà une prise en charge du coût en émissions de CO₂. Il n'y aurait donc pas lieu d'ajouter la CCE à la fiscalité existante, mais seulement de redéployer cette fiscalité en fonction des différents types d'effets externes à prendre en charge pour différents types de transports et de déplacements et différents types de véhicules. Pour les autres l'analyse de ces externalités fait apparaître un déficit global de prise en charge des externalités – de l'ordre de 9 Mrds d'euros - tout particulièrement pour le transport en milieu urbain. Par ailleurs, le secteur des transports devra assumer sa part des réductions importantes d'émissions à opérer d'ici 2020 et 2050. Même si d'autres mesures, tel le resserrement des normes d'émissions unitaires imposées aux véhicules particuliers par l'Union européenne, vont y contribuer, il apparaît opportun que la fiscalité fasse payer à l'avenir le contenu en CO₂ des carburants utilisés afin, notamment, de neutraliser l'effet-rebond induit par de moindres consommations unitaires.
- tous les systèmes de normes (régulation thermique, carburants, moteurs, etc.) ne doivent évidemment pas disparaître avec la CCE, mais il est souhaitable d'examiner précisément la part des « coûts de mise aux normes » qui sera mécaniquement réglée par la CCE pour la distinguer de celle qui subsistera légitimement ;

- les deux dispositifs novateurs des « certificats d'économie d'énergie » et des « systèmes de projets domestiques CO₂ » devront également faire l'objet d'un examen attentif, puisque l'introduction de la CCE modifie leur situation de référence. Ces dispositifs visent à créditer des actions additionnelles d'économie d'énergie et/ou de réduction d'émission au moyen de crédits valorisables, les uns sur le marché européen de quotas de CO₂, les autres au regard des obligations des producteurs d'énergie primaire ou d'électricité. Dans la mesure où le champ d'application de la CCE n'est pas universel, en particulier pour les gaz considérés, ces mécanismes pourront continuer à jouer un rôle utile. Ils pourront en particulier, dans des conditions à déterminer, apporter des ressources supplémentaires pour des projets non totalement rentabilisables grâce à la CCE.

L'esquisse des discussions sur l'articulation entre CCE et dispositifs existants a révélé une grande diversité de points de vue entre ceux qui ne voient dans la CCE qu'un instrument de plus s'ajoutant à la panoplie des mesures existantes et ceux qui pensent que le signal prix du carbone introduit par la CCE doit conduire à une remise à plat de l'ensemble des instruments d'intervention publique face au changement climatique.

2. L'atteinte de l'efficacité économique : discussions sur le critère de taux de prélèvements obligatoires

Tout le monde s'accorde à dire que l'étendue de la réussite de la mise en place de la CCE dépend des dispositifs d'accompagnement économiques et sociaux qui permettront d'atteindre, ou non, le fameux « double dividende ». On peut en fait, a-t-on appris, attendre de la CCE au moins trois « dividendes » : le premier, abondamment traité dans ce rapport, est la contribution à l'atteinte d'un objectif de réduction des émissions de GES et d'amélioration de l'efficacité énergétique au moindre coût. Le second correspond aux avantages économiques et sociaux en termes de compétitivité et d'emploi qui pourraient résulter d'un recyclage du produit fiscal, au moins partiel, sous la forme d'une baisse de contributions obligatoires pesant sur le travail ou l'investissement (voir le rapport de l'Atelier 2). Le troisième est un effet de stabilisation macroéconomique en période de récession puisque, toutes choses égales par ailleurs, l'affaissement des consommations énergétiques se traduirait par un moindre rendement fiscal et contribuerait, à travers l'accroissement du déficit conjoncturel, à enrayer la baisse de la demande que demanderait l'ajustement de la CCE en fonction d'un objectif donné de recettes fiscales.

Par ailleurs plusieurs interventions ont révélé le scepticisme de certains participants envers la catégorie même de taux de prélèvements obligatoires, du fait du caractère conventionnel, voire dans certains cas artificiel, de ce concept. De leur côté, plusieurs experts du monde des entreprises ont rappelé leur attachement au principe de non augmentation du taux de prélèvements obligatoires : il serait impératif que la mise en place de la CCE ne s'accompagne d'aucun prélèvement net supplémentaire. D'autres experts ont au contraire mis en avant le fait que les considérations d'équité sociale pouvaient avoir la préséance sur une telle exigence.

*

* *

Dès les années 1990 plusieurs pays européens ont introduit des taxes sur le CO₂ et sur d'autres GES dans leur fiscalité. C'était le cas de la Suède, du Danemark, de la Finlande et de la Norvège. Ils ont depuis été rejoints par d'autres comme le Royaume Uni ou la Slovénie. Ces pays ne semblent pas l'avoir regretté. Les solutions trouvées ont été diverses pour régler le problème de la compétitivité internationale et des nécessaires compensations sociales permettant de préserver la solidarité nationale. De façon générale les choix retenus ont contribué à alléger d'autres prélèvements pesant sur les facteurs de production, dont les cotisations de sécurité sociale assises sur le travail, et à financer des aides à l'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Ces exemples démontrent à l'envi que de telles initiatives étaient praticables, même de façon unilatérale, sans attendre la solution d'une harmonisation européenne ou internationale complète.

Les débats engagés lors de cet atelier ont montré une large adhésion des experts présents au principe d'un prélèvement assis sur les émissions de CO₂ d'origine énergétique et une grande variété d'avis et de propositions quant aux mesures d'accompagnement à mettre en œuvre. Il y a là une opportunité à saisir par notre pays au moment où un nombre croissant de nos concitoyens sont convaincus de l'urgence d'aller plus loin dans l'action à engager contre les émissions de GES. La décision d'instituer une CCE dès 2010 serait par ailleurs un signal fort envoyé à la communauté internationale à quelques mois de la conférence des Nations Unies sur le climat de Copenhague. Elle rappellerait que les inconvénients et les risques économiques résultant aujourd'hui de l'institution d'une contrainte supplémentaires sont dérisoires au regard de la menace globale que constitue le changement climatique pour les générations de demain.

Deuxième partie

Les impacts et la mise en œuvre

Rapport de l'atelier 2 présidé par Alain Quinet

Rapporteur : Mathilde Lemoine

L'atelier n°1 de la conférence d'experts sur la contribution climat et énergie (CCE) a permis de mettre en évidence le rôle de signal joué par une hausse des prix des énergies polluantes et le gain environnemental qui peut être retiré d'une modification des comportements. L'atelier n°2, pour sa part, avait pour mandat de mieux cerner les conséquences économiques et sociales de la mise en place d'une telle contribution et d'évaluer les différents mécanismes de compensation envisageables.

Le présent rapport se veut l'écho des présentations réalisées au cours des 3 sessions de l'atelier, des débats qui ont suivi ces présentations et des 60 contributions écrites reçues par ailleurs. Au-delà des questions qui restent ouvertes sur les concours précis de la CCE et sur les mécanismes de compensation les plus appropriés, la conférence a permis de dégager un certain nombre de lignes de force :

- l'intérêt d'instaurer une CCE pour faciliter la réalisation des objectifs de réduction des émissions de CO₂ a été très généralement reconnu, même si l'ampleur et les délais de réponse des ménages et des entreprises au "signal-prix" ainsi envoyé restent difficiles à évaluer avec précision *a priori* ;
- une telle contribution peut contribuer à l'amélioration du bien-être social, dans la mesure où elle réduit les émissions de gaz à effet de serre au moindre coût et incite au développement de nouveaux procédés industriels, de nouveaux produits et de nouveaux équipements. Pour autant, les risques qu'une telle contribution fait peser à court terme sur la compétitivité, l'emploi et le pouvoir d'achat ne doivent pas être sous-estimés ;
- pour faire l'objet d'un consensus large, les recettes supplémentaires induites par la CCE doivent donc être recyclées au profit de ceux dont les revenus et les coûts sont les plus directement affectés par cette nouvelle contribution.

Le présent rapport aborde successivement deux thèmes :

- **Le premier est celui de l'incidence économique et sociale d'une contribution climat et énergie avant tout mécanisme de recyclage et de compensation (première partie).** Les analyses présentées et les débats montrent que cette incidence est assez différente d'un secteur à l'autre et fonction notamment du degré d'exposition à la concurrence internationale. La différenciation est également sensible au niveau des ménages et dépend de leur niveau de vie, de leur localisation géographique ou du type de logement – individuel ou collectif – qu'ils occupent.
- **Le second thème concerne les mécanismes de compensation envisageables (seconde partie).** Les analyses présentées montrent qu'une compensation bien conçue ne se contente pas d'annuler le coût économique potentiel de la contribution climat et énergie, mais procure même un gain économique positif à l'arrivée. En d'autres termes, le "verdissement" de notre fiscalité à prélèvements obligatoires constants est favorable à l'environnement *et* à la croissance.

A. L'INCIDENCE ECONOMIQUE ET SOCIALE D'UNE CONTRIBUTION CLIMAT ET ENERGIE

La CCE constitue un prélèvement sur la consommation d'énergies fossiles comme le pétrole, le gaz ou le charbon. Cette consommation intervient lorsque les agents économiques – ménages ou entreprises – utilisent leurs véhicules, chauffent leurs logements ou leurs bâtiments et

produisent des biens et services. Elle est destinée à inciter les ménages et les entreprises à modifier leurs comportements, à économiser l'énergie ou à se tourner vers des sources d'énergies non émettrices de CO₂.

A coté du système d'échanges de quotas d'émission, la CCE peut ainsi aider la France à satisfaire ses objectifs de réduction des émissions de CO₂ à l'horizon 2020, tout particulièrement dans les secteurs à émissions diffuses tels que le bâtiment et les transports. Rappelons en effet que plus de 60% des émissions françaises de CO₂ ne sont pas couvertes par le marché européen des quotas d'émissions.

Une grande partie de l'atelier n°2 a été consacrée à l'évaluation des conséquences possibles de la CCE sur la situation financière des ménages et des entreprises. Si les outils et modèles utilisés sont simplificateurs, ils ont permis de mettre en évidence les canaux par lesquels la contribution pourrait affecter les comportements et l'activité économique.

1. Les effets macroéconomiques d'une contribution climat et energie, avant tout recyclage des recettes

L'approche économique générale permet d'explicitier les impacts économiques potentiels d'une contribution pesant sur la consommation d'énergies fossiles dont les effets financiers ne seraient par compensés.

a) Avant recyclage des recettes, une contribution climat et énergie aurait des effets analogues à une hausse du prix du pétrole ou du gaz

La CCE entraînerait un renchérissement des énergies fossiles. Les entreprises et les ménages feraient face à une hausse du prix des consommations intermédiaires ou finales : les coûts de production seraient alors plus élevés et le pouvoir d'achat plus faible. Trois enchaînements conduisent ensuite à approfondir l'analyse au-delà de cet effet mécanique :

- en premier lieu, la CCE inciterait les agents économiques à réduire leur consommation d'énergies fossiles au profit d'autres énergies ou d'autres produits. Cet effet de substitution, induit par la hausse du prix relatif des énergies fossiles, atténuerait l'impact initial du prélèvement ;
- en second lieu, la baisse de la consommation d'énergies fossiles importées diminuerait la dépendance énergétique de l'économie française et améliorerait sa balance courante ;
- en troisième lieu, la prise en compte des mécanismes de revalorisation, de droit ou de fait, des salaires et des prestations sociales sur les prix à la consommation qui limitent les pertes de pouvoir d'achat. Ils conduisent en contrepartie à une hausse des coûts de production des entreprises.

Cette analyse rapide des enchaînements économiques conduit en particulier à souligner qu'une CCE aurait des effets économiques moins défavorables qu'une hausse générale de fiscalité indirecte :

- d'une part, elle permettrait de diminuer les consommations importées des ménages. La demande adressée aux producteurs français serait donc moins affectée qu'en cas de hausse générale de fiscalité indirecte pesant sur l'ensemble des produits ;
- d'autre part, elle serait moins inflationniste en raison des possibilités de substitution entre produits et entre sources d'énergies. Ce changement de structure de la consommation n'a pas

lieu dans le cas d'une hausse de fiscalité indirecte telle que la TVA, répartie plus uniformément sur l'ensemble des biens consommés par les ménages.

b) La contribution climat et énergie générerait un supplément de recettes permettant de réduire d'autres prélèvements

La mise en place d'une CCE aurait, on l'a dit, des effets économiques proches de celles d'une hausse du prix du pétrole. Une différence importante réside cependant dans le supplément de recettes fiscales procuré par la CCE :

- une hausse du prix du pétrole accroît le prélèvement global sur l'économie française et le niveau de la rente dont bénéficient les pays producteurs ;
- une CCE, à l'inverse, viendrait améliorer les recettes fiscales, tout en pesant – à la marge – sur le prix du pétrole et la rente des pays producteurs. Elle dégagerait ainsi des marges de manœuvre pour réduire d'autres prélèvements et compenser ainsi ses incidences négatives sur le pouvoir d'achat et la compétitivité.

c) Au-delà de ces enchaînements généraux, les travaux présentés lors de l'atelier n°2 permettent de mieux cerner l'incidence de la CCE sur les différents agents économiques

Il est commode d'analyser de façon plus détaillée l'incidence de la CCE en distinguant entre entreprises d'un côté et ménages de l'autre. Cette distinction ménages/entreprises est importante, même s'il faut être conscient que l'incidence d'une hausse de prélèvement est parfois complexe et va au-delà de son impact sur le redevable identifié par l'administration fiscale : les entreprises, en particulier celles qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale, peuvent répercuter la hausse des coûts de production qu'elles subissent sur les consommateurs ; à l'inverse, les mécanismes de revalorisation des salaires peuvent contribuer à protéger les salariés et à reporter sur les entreprises la charge du prélèvement. La répercussion d'une hausse de prélèvement se répartit entre les entreprises et les salariés (les producteurs et les consommateurs) en fonction des élasticités prix de l'offre et de la demande.

Les simulations présentées, qui ne préjugent pas des arbitrages et des contours précis de la contribution, reposent généralement sur l'hypothèse d'une CCE :

- d'un montant de 32€ la tonne de CO₂, soit la valeur "tutélaire" du carbone retenue dans le rapport de la commission Quinet publié par le Centre d'analyse stratégique ;
- procurant un supplément de recettes de l'ordre de 8 à 9 milliards d'euros ;
- et pesant *grasso modo* pour moitié sur les entreprises et pour moitié sur les ménages.

2. Le risque de perte de compétitivité et de "fuites de carbone"

a) En augmentant les coûts intermédiaires de production, la CCE pourrait engendrer un renchérissement des coûts de production des entreprises

Ce renchérissement poserait deux types de problèmes :

- un problème économique, celui du risque de pertes de compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale ;

- un problème environnemental, celui de "fuites de carbone" vers les pays moins exigeants en matière de réduction des émissions de CO₂. Ces "fuites de carbone" pourraient prendre plusieurs formes : délocalisations d'activités vers des "havres de pollution", c'est-à-dire des pays cherchant à se spécialiser dans les industries polluantes pour asseoir leur développement ; baisse du prix mondial des énergies fossiles permise par les efforts d'économies de certains pays incitant à la consommation dans les autres.

Il faut donc, pour apprécier l'impact d'une CCE non compensée, distinguer selon les secteurs :

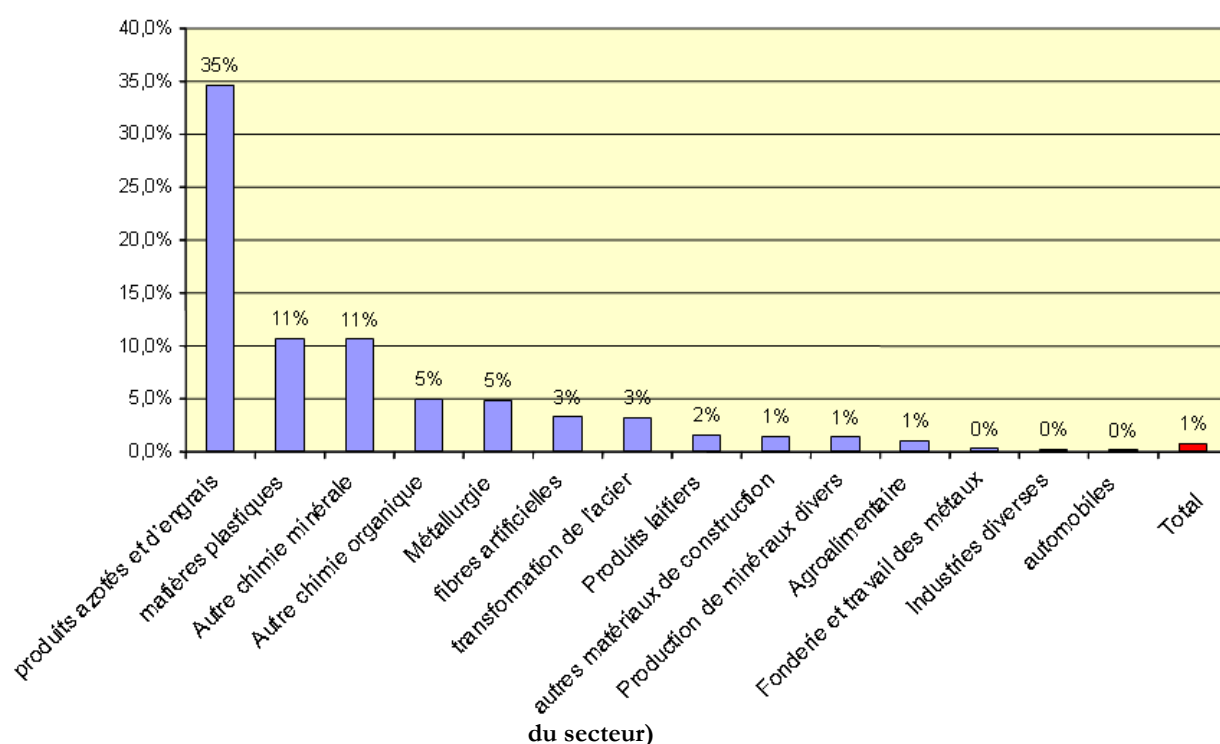
- dans le secteur abrité de la concurrence internationale, l'incidence d'une CEE est la même qu'elle porte sur les consommateurs ou les producteurs, dans la mesure où les entreprises peuvent transmettre aux consommateurs la hausse de leurs coûts de production ;
- si la CCE porte, dans le secteur exposé, sur les producteurs, ceux-ci compriment leurs marges, subissent des pertes de compétitivité, voire délocalisent. Le "signal prix" n'est pas correctement transmis au consommateur et les importations se substituent à la production nationale sans gain visible pour l'environnement.

b) Les risques de perte de compétitivité et de "fuites de carbone" induits par la mise en place de la CCE impliquent un suivi attentif de certains secteurs économiques.

Sous l'hypothèse que les installations industrielles déjà couvertes par le système européen d'échange de quotas d'émission ne seraient pas concernées par la CCE, une contribution additionnelle de 32€ la tonne représenterait, *ex ante*, 1 % de la valeur ajoutée de l'industrie, 0,07% de celle du tertiaire et 1,7% de celle des transports.

Ces évaluations, réalisées par l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), masquent d'importantes disparités, comme l'illustre le graphique 1. À titre d'exemple, la part de la CCE additionnelle dans la valeur ajoutée atteindrait 35% pour la fabrication d'engrais; 11% pour la chimie minérale et les matières plastiques et 5% pour la métallurgie. Si, comme le prévoit l'Union européenne, une exonération était appliquée pour les combustibles à double usage et la fabrication de produits minéraux non métalliques, qui sont d'ores et déjà exonérés en France de taxes intérieures, la part de la CCE (hors carburants et électricité) dans la valeur ajoutée des entreprises taxées s'élèverait à moins de 0,56%. Dans ce cas, aucune industrie exposée à la concurrence internationale (ayant un taux de couverture inférieur à 100%) n'aurait à payer une contribution supérieure à 0,5% de sa valeur ajoutée.

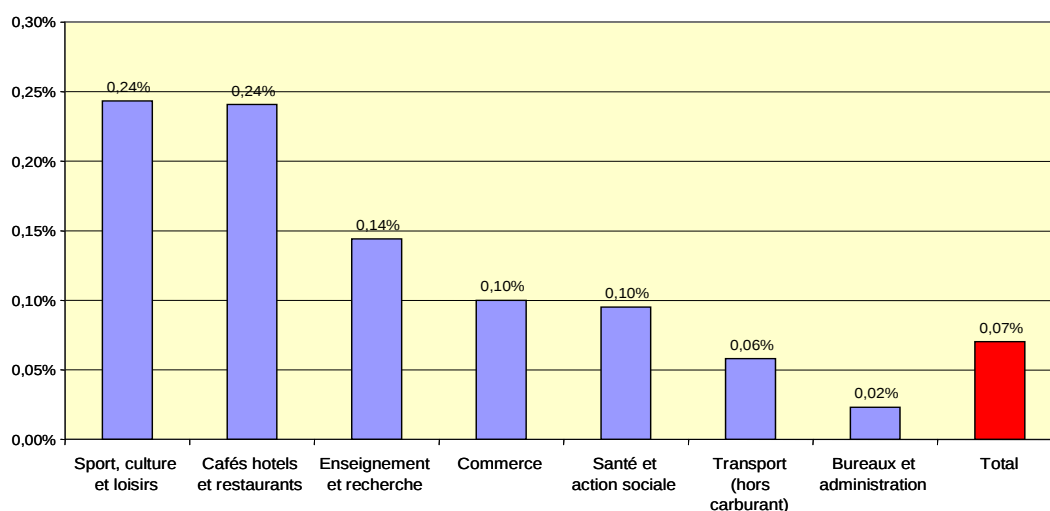
Graphique 1 : Impact sur les industries d'une CCE additionnelle de 32 €/tCO₂(en % de la valeur ajoutée



Source : Ademe & vous, n°19, 23 juin 2009

Dans le secteur tertiaire, la CCE additionnelle représenterait 0,07% de la valeur ajoutée (hors carburants et électricité). Elle totaliserait 0,24% de la valeur ajoutée des secteurs sport, loisirs, culture et 0,1% de la valeur ajoutée du commerce (cf. graphique 2).

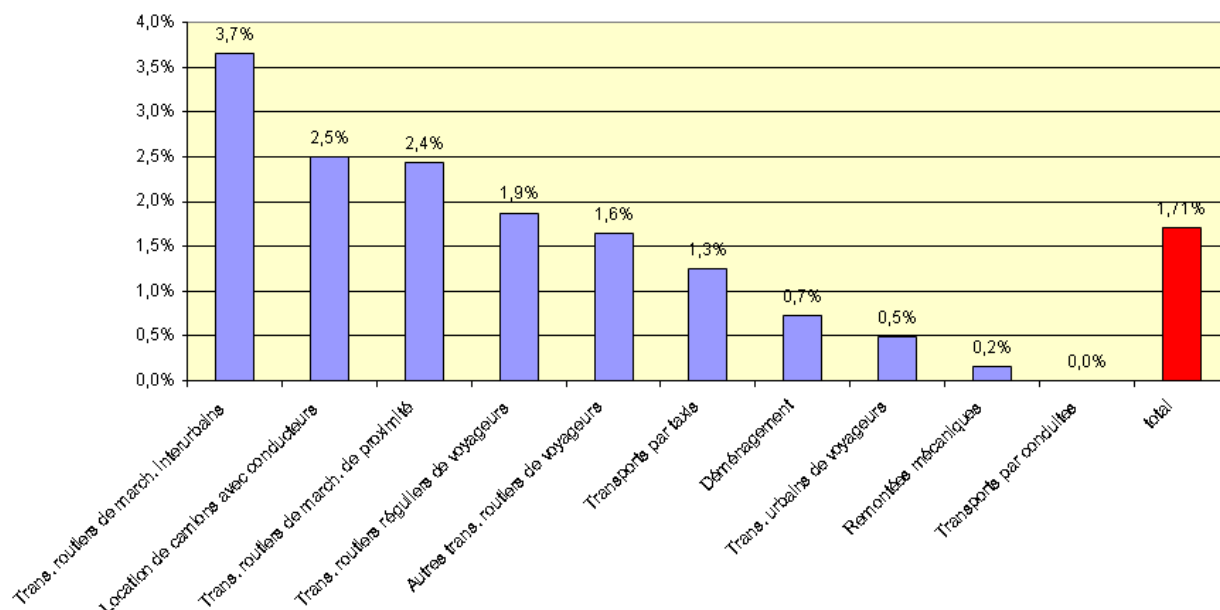
Graphique 2 : Impact sur les entreprises du tertiaire d'une CCE additionnelle de 32 €/tCO₂
(en % de la valeur ajoutée du secteur)



Une CCE additionnelle sur les carburants coûterait 1.71% de la valeur ajoutée du secteur des transports (cf. graphique 3). La contribution versée par les transports routiers de marchandises interurbains représenterait 3,7% de la valeur ajoutée ; elle serait en revanche nulle pour les transports par conduite (oléoducs ou gazoducs)

Graphique 3 : Impact sur les entreprises du secteur des transports d'une CCE additionnelle de 32 €/tCO₂

(en % de la valeur ajoutée du secteur)



Source : Ademe & vous, n°19, 23 juin 2009

L'identification des risques de pertes de compétitivité et de production subies par certains secteurs exige un suivi attentif et appelle la mise en place de mécanismes de compensation qui seront évoqués en seconde partie. Ces risques ne doivent pas conduire à perdre de vue les gains économiques qu'un pays dans son ensemble peut retirer à terme d'une politique environnementale ambitieuse fondée sur la mobilisation des instruments économiques d'incitation :

- comparée à la réglementation, la CCE permettrait de minimiser les coûts d'abatement nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂ ;
- le "signal prix" pourrait stimuler des stratégies d'innovation destinées à limiter les émissions de CO₂. La CCE est une incitation de long terme à l'innovation dans le domaine des technologies "décarbonées" et peut, à ce titre, améliorer la compétitivité des entreprises françaises dans un monde où ces technologies seront amenées à se diffuser massivement ;
- la CCE, enfin, contribuera à réduire notre dépendance énergétique.

3. Les effets sur le pouvoir d'achat et les inégalités

Les travaux d'évaluation des effets de la CCE mettent en évidence des impacts différenciés sur le pouvoir d'achat des ménages. Le critère de revenu ne suffit pas à caractériser l'impact de la

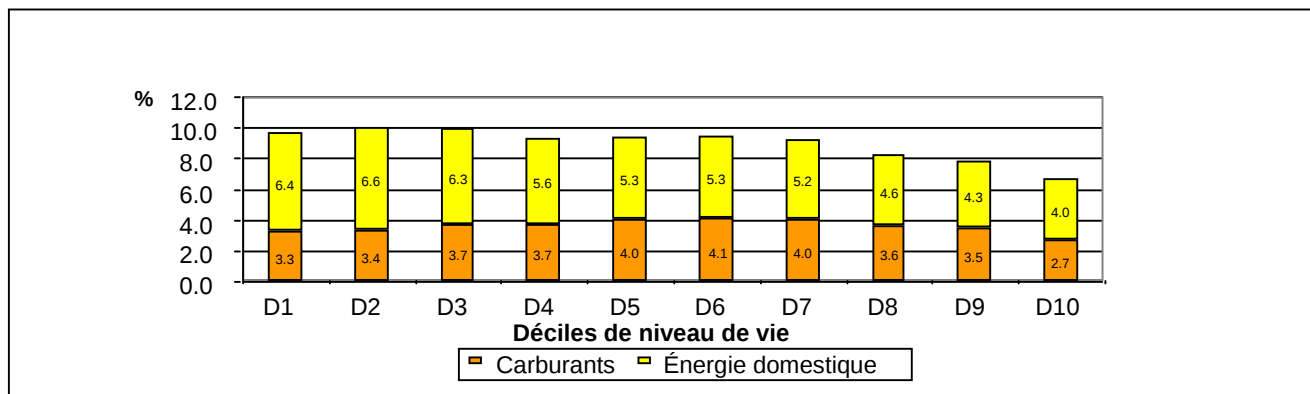
contribution sur la situation des ménages. Il faut également tenir compte de leur localisation géographique et de leurs conditions de logement.

Au-delà de ces différences de situation, la hausse du prix des énergies fossiles sera d'autant moins pénalisante que les ménages auront la possibilité de modifier leurs comportements, par exemple en utilisant les transports collectifs plutôt que la voiture individuelle.

a) La part des énergies fossiles dans le budget de consommation des ménages tend à décroître avec le revenu.

L'énergie domestique représente 3,3% de la consommation totale d'un membre d'un ménage dont le revenu par unité de consommation¹ (ou niveau de vie) est de 800€ par mois ; 2,7% de la consommation totale d'un membre d'un ménage dont le revenu par unité de consommation est supérieur à 2 690€ par mois. En revanche, la consommation de carburants est faible relativement à la consommation totale pour les ménages les plus modestes, notamment parce que beaucoup d'entre eux n'ont pas de véhicule. Pour cette raison, la part du carburant dans le budget des ménages suit une "courbe en cloche" : elle croît puis décroît au fur et à mesure que le revenu s'élève (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Part des dépenses énergétiques totales par décile niveau de vie
(en % de la consommation totale)



Source : Les dépenses énergétiques des ménages, V Marcus, INSEE, Conférence des experts CCE, juillet 2009

Au-delà du niveau de vie, l'incidence d'une hausse du prix des énergies fossiles sur les ménages doit intégrer deux autres dimensions :

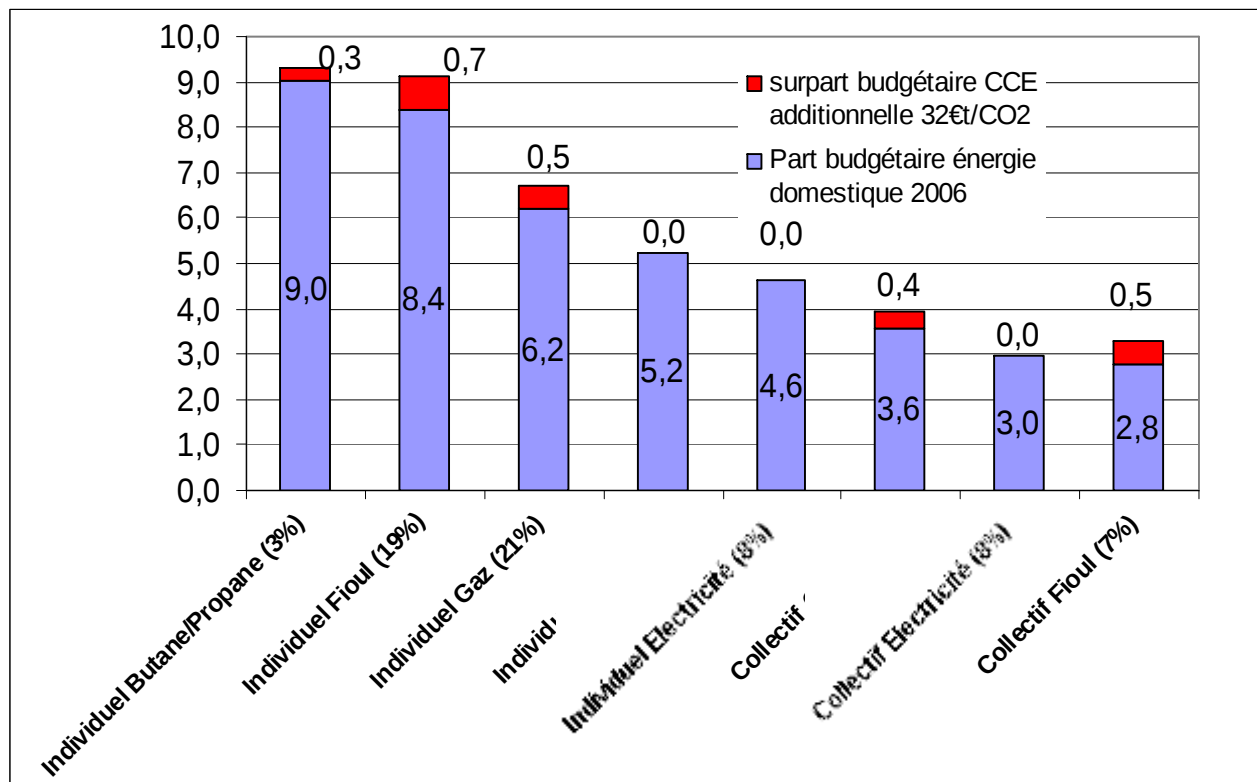
- La localisation et le type de logements.
- La localisation du ménage (urbain ou rural) et l'usage qu'il fait de son véhicule (pour le trajet domicile-travail ou non) sont discriminants. Les ménages d'actifs occupés ayant recours à la voiture pour les déplacements domicile-travail consacrent 1 point de plus, en part de budget, que les ménages similaires utilisant d'autres modes de transport (ou même que les ménages d'inactifs), soit environ 40€ par mois supplémentaires.

¹ L'unité de consommation permet de comparer les niveaux de vie de ménages de taille et de compositions différentes. Ce système de pondération attribue une unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour les autres personnes de 14 ou plus et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

- Un ménage logé en maison individuelle chauffée au fioul consacre près de 8,5% de son budget aux dépenses d'énergie domestique quand un ménage habitant dans un immeuble chauffé au gaz y consacre moins de 3,5 % (cf. graphique 5)

Graphique 5 : Part budgétaire des dépenses en énergie domestique selon le type de logement et d'énergie de chauffage

(en pourcentage de la consommation totale)



Source : Les dépenses énergétiques des ménages, V Marcus, INSEE, Conférence des experts CCE, juillet 2009

Ces deux dimensions (localisation et usage de la voiture, type de logement et de chauffage) sont corrélées : les ménages logés en maison individuelle chauffée au fioul habitent davantage en zone rurale ou périurbaine et consacrent de ce fait une part de leur budget plus importante en dépenses de carburants. Une estimation du surcoût lié à l'instauration d'une CCE additionnelle à 32€ la tonne de CO2 sur les carburants et les énergies domestiques (à comportements, revenus et prix inchangés) indique que ces ménages seraient exposés à hauteur d'un peu plus de 300€ par an, soit une "sur-part" budgétaire (c'est-à-dire une augmentation de la part liée à l'instauration de la CCE) de l'ordre de 1 %. (cf. tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Incidence d'une CCE de 32€ la tonne de CO₂ sur quelques "ménages type"

	2 parents actifs + enfants	Couple de retraités sans enfants à charge	Famille monoparentale	Famille monoparentale
Niveau de vie	Intermédiaire	Plutôt élevé	Modeste	Modeste
Localisation	Rural ou périurbain	Rural ou périurbain	Paris ou ville-centre	Banlieue (province)
Logement	Propriétaire d'une maison récente (120 m ²)	Propriétaire d'une maison ancienne (<1975)	Appartement ancien (1960-1975) locatif social	Appartement récent (70 m ²) locatif social
Chauffage	Electricité	Fioul	Gaz de ville	Gaz de ville
Nombre de véhicules	2	2	0	1
Km annuel	33 000	20 000	0	8 000
Surcoût CCE additionnelle à 32€/tCO ₂	+303 €	+344 €	+78 €	+133 €
En part de budget	+0,8	+1,0	+0,4	+0,6

Source : Les dépenses énergétiques des ménages, V Marcus, INSEE, Conférence des experts CCE, juillet 2009

b) La capacité des ménages à modifier rapidement leurs comportements pour alléger le poids de la contribution est sans doute très inégale.

On attend de la CCE qu'elle favorise des substitutions entre la consommation d'énergies fossiles des ménages et celle des autres biens de l'économie. L'ampleur de ces effets de substitution possibles a fait l'objet d'un débat nourri lors de la conférence d'experts :

- certains ont considéré que la consommation d'énergies fossiles est peu sensible aux variations de prix, comme semble en témoigner par exemple la faible sensibilité de l'usage des véhicules aux fortes variations du prix des carburants depuis trois décennies ;
- d'autres, au contraire, ont souligné la réactivité des agents économiques aux changements de fiscalité, par exemple à l'écart de taxation entre le gazole et l'essence (avec le phénomène de "diésélisation" du parc automobile) ou, plus récemment, au *bonus malus* sur les véhicules.

Sans prétendre trancher ce débat, les analyses économiques et sociales disponibles fournissent deux grands types d'indications :

- la capacité des ménages à répondre à des incitations de prix est plus forte à moyen terme qu'à court terme ;
- les possibilités de substitution diffèrent selon les ménages. Par exemple, les ménages urbains ont plus facilement accès aux transports en commun que ceux habitant en zone rurale. Une différence existe aussi entre ceux qui ont des horaires décalés et les autres. On peut aussi penser que les substitutions seront plus difficiles pour les ménages dont les consommations d'énergies fossiles sont fortement contraintes du fait de leur faible capacité d'investissement

(dans un logement plus proche de leur lieu de travail, dans un véhicule moins consommateur, dans des travaux d'isolation de leur logement).

Ainsi le renchérissement des énergies fossiles doit, comme l'avait déjà indiqué le "Grenelle de l'Environnement", s'accompagner de politiques visant à développer l'offre d'alternatives à la consommation de ces énergies.

B. LES MODALITES DE RECYCLAGE DES RECETTES TIREES DE LA CONTRIBUTION CLIMAT ET ENERGIE

1. Les enjeux du recyclage

a) L'enjeu du recyclage des recettes tirées de la contribution climat et énergie est double :

- faciliter l'acceptation économique et sociale de la CCE en compensant les hausses de coût subies par les ménages et les entreprises ;
- rechercher, à travers le "verdissement" de la fiscalité – plus forte taxation des pollutions ; plus faible taxation du travail - un "double dividende" environnemental et économique.

Sans doute convient-il de souligner d'emblée que cette logique de recyclage ne consiste pas à pré-affecter à l'euro l'euro les recettes tirées de la CCE. Une telle logique d'affectation poserait en effet deux types de problèmes :

- elle porterait atteinte à la règle de l'universalité budgétaire permettant au pouvoir politique d'arbitrer entre les différentes priorités de la Nation ;
- il serait par ailleurs très difficile d'organiser dans la durée le recyclage précis à l'euro l'euro des recettes tirées d'une fiscalité incitative dont le taux a vocation à augmenter et l'assiette à se réduire.

Pour ces raisons, le recyclage doit plutôt être considéré comme une opération de redéploiement de la structure des prélèvements obligatoires destinée à faciliter l'acceptation de la contribution et à améliorer la situation économique et sociale.

b) Le recyclage vise tout d'abord à rendre la CCE acceptable sans altérer l'efficacité du "signal-prix".

La taxation des émissions d'azote en Suède au début des années quatre-vingt-dix offre un bon exemple d'une compensation réussie : les entreprises qui produisent de l'énergie au-delà d'un certain seuil doivent acquitter une redevance sur les émissions mesurées d'oxyde nitreux. La redevance est ensuite redistribuée aux entreprises en fonction de l'énergie produite :

- la totalité de la taxe est ainsi redistribuée au même groupe de producteurs ;
- l'incitation à réduire les émissions reste intacte puisque les entreprises dont les émissions sont faibles par unité d'énergie produite enregistrent un gain net, tandis que celles dont les émissions sont élevées enregistrent une perte nette.

Un tel système de recyclage est évidemment très supérieur à l'alternative consistant à atténuer par des exemptions fiscales le "signal prix" envoyé par la taxe.

c) L'ambition du recyclage n'est pas seulement de rendre la CCE acceptable, mais aussi de dégager un "double dividende".

On attend en effet d'un "verdissement" de la fiscalité deux types de dividendes :

- le premier dividende consiste en la réduction d'émissions de CO₂. Rappelons que l'Europe a pour objectif d'ici 2020 de réduire de 21% ses émissions (par rapport à 2005) dans les secteurs couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission et que la France a pour objectif de réduire de 14% ses émissions dans les secteurs hors quotas. Avec une valeur du CO₂ fixée au départ à 32€ la tonne et croissant dans le temps pour viser 100€ la tonne en 2030², la CCE contribuerait pour une large part au respect de ces objectifs environnementaux, notamment dans les secteurs à émissions diffuses ;
- le second est celui d'une amélioration de la situation économique permise par le redéploiement des recettes procurées par la CCE en baisse de prélèvements pénalisant l'activité et l'emploi.

L'addition de ces deux dividendes constitue la bonne mesure de l'amélioration du bien-être social permise par le "verdissement" de la fiscalité à prélèvements obligatoires constants. Le "double dividende" sera d'autant plus élevé que la CCE est mise à profit pour réduire les prélèvements qui pénalisent le plus l'activité et l'emploi.

2. Un potentiel de "double dividende" validé par les modèles économiques

Nous avons vu en première partie que l'impact mécanique d'une CCE était défavorable en termes d'activité, de pouvoir d'achat et de compétitivité lorsque l'on raisonnait avant tout changement de comportement et tout recyclage des recettes. Cependant plusieurs évolutions sont susceptibles d'inverser le signe de ces impacts :

- la CCE induirait des effets de substitution entre la consommation d'énergie des ménages et celle des autres biens de l'économie, ce qui allègerait la charge fiscale ;
- les mécanismes de revalorisation du SMIC, des minima sociaux et des prestations sociales auraient pour effet de protéger le pouvoir d'achat des revenus modestes d'une hausse de prix, avec il est vrai un décalage d'un an. ;

Au-delà de ces effets de substitution et d'indexation, le redéploiement des recettes de la CCE en baisse de prélèvements permettrait de générer un effet net positif sur l'économie. C'est le sens des simulations réalisées par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) d'une part et par le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED) d'autre part.

a) Les résultats des travaux de modélisation de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)

Ces résultats sont obtenus à partir du modèle macro-économique MESANGE et du modèle d'équilibre général dynamique stochastique EGEE. Ces modèles se fondent sur les

² Conformément aux conclusions du rapport Quinet sur la valeur tutélaire du carbone publié par le centre d'analyse stratégique (2008)

enchaînements généraux rappelés ci-dessus et sur une élasticité prix de la consommation d'énergie supposée égale à 0,4.

Plusieurs hypothèses de recyclage des recettes fiscales ont été testées : une réduction de tous les impôts, de certains impôts pesant sur les ménages et sur les entreprises ou des seules cotisations sociales.

Les simulations montrent qu'un "verdissement" de la fiscalité de l'ordre d'1/2 point de PIB, c'est-à-dire une CCE de l'ordre de 9 milliards d'euros, permettant de diminuer en contrepartie un "panier" de prélèvements d'un montant équivalent, procurerait un gain économique net compris entre 0,2 et 0,6 point de PIB (cf tableau 2).

Ce résultat favorable résulte des deux enchaînements suivants :

- d'un côté la CCE taxe des produits importés et pour partie substituables. Elle affecte les coûts et les prix mais favorise également un mouvement de report de la consommation vers des biens et services domestiques ;
- de l'autre, le recyclage des recettes permet de réduire des prélèvements qui affectent négativement l'activité et l'emploi. L'effet le plus élevé sur le PIB serait obtenu lorsque le redéploiement de 0,5 % du PIB est utilisé pour réduire les prélèvements qui pèsent sur l'appareil de production (cotisations sociales employeurs, taxe professionnelle, impôt sur les sociétés et rémanences de TVA).

Tableau 2 : Impact de long terme sur le PIB de la création d'une CCE de 9 Md€ compensée par une baisse de différents impôts

	Mésange	Egée
Réduction répartie sur tous les impôts au prorata de leur poids dans les recettes publiques	+0,4%	+0,2%
Réduction de 4,5 Md€ des impôts payés par les ménages (TVA, IR, CSG)		
de 4,5 Md€ des impôts payés par les entreprises (TP, IS, TVA)	+0,5%	+0,2%
Réduction de 4,5 Md€ des cotisations sociales employeurs		
de 4,5 Md€ des cotisations sociales salariés	+0,5%	+0,3%
Réduction de 4,5 Md€ des cotisations sociales employeurs		
de 4,5 Md€ des impôts payés par les entreprises (TP, IS, TVA)	+0,6%	+0,3%

source : DGTPE.

Comme le montre le tableau 3 ci-après, cette opération de redéploiement fiscal aurait une incidence favorable sur l'activité et les comptes externes : en effet la CCE réduirait la consommation d'un bien importé et favoriserait, après prise en compte des effets de substitution et de recyclage des recettes, la production domestique.

**Tableau 3 : Impacts sur la compétitivité et la balance commerciale
selon le type de compensation**

Type de compensation	PIB	Compétitivité à l'exportation	Balance commerciale(en point de PIB)
Tous les impôts (9 Mds €)	+0,4%	+0,5%	+0,1
Impôts ménages (4,5 Mds €) Impôts entreprises (4,5 Mds €)	+0,5%	+0,7%	+0,1
Cotisations sociales salariés (4,5 Mds €) Cotisations sociales employeurs (4,5 Mds €)	+0,5%	+0,6%	+0,1
Cotisations sociales employeurs (4,5 Mds €) Impôts entreprises (4,5 Mds €)	+0,6%	+1,0%	+0,2

Source : DGTPE.

b) Les résultats des travaux de modélisation du Centre International de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)

Les travaux de modélisation du CIRED ne sont pas directement comparables à ceux de la DGTPE dans la mesure où ils reposent sur des hypothèses différentes. Ils sont fondés sur un modèle d'équilibre général calculable et supposent une "France 2004" qui aurait adopté de façon unilatérale une fiscalité carbone 15 à 20 ans plus tôt. Selon ce modèle, des taxes allant de 100€ la tonne de CO₂ à 400€ la tonne de CO₂ recyclées en baisse de charges sociales auraient respectivement permis à la France de relever son niveau de PIB de 1.5 à 2.5%, à ratio dette publique/PIB constant.

Parallèlement, sous l'hypothèse d'une contribution de 400€/tCO₂ et d'une réduction de 10 points du ratio de la dette publique au PIB, différentes options ont été testées :

- un recyclage mixte comprenant une allocation universelle et une baisse des cotisations sociales;
- une baisse de cotisations sociales et un crédit d'impôt permettant de rembourser la contribution prélevée sur les besoins de base des ménages les plus pauvres comme la quantité de carburant nécessaire en moyenne aux trajets annuels domicile-travail. Le crédit d'impôt compense la contribution pesant sur les besoins essentiels en énergie ;
- des baisses de cotisations sociales, l'instauration d'un crédit d'impôt et une hausse des transferts sociaux limitée aux 80% des ménages les moins favorisés.

Les deux derniers dispositifs permettent d'obtenir une plus forte augmentation du PIB puisque celui-ci est relevé de 1,4% dans le cas d'une baisse des charges et d'un crédit d'impôt et de 1.2% dans le cas d'une baisse de cotisations sociales, de l'instauration d'un crédit d'impôt et d'une hausse des transferts sociaux, contre 0,6% dans le cas du recyclage mixte (cf tableau 4 ci-après).

Les conclusions du CIRED mettent en évidence deux effets importants d'une CCE recyclée :

- le recyclage a des effets positifs sur l'activité et l'emploi dont l'ampleur dépend du type de prélèvement qui est diminué en contrepartie. Plus le prélèvement est distorsif, plus le second dividende est important ;
- après prise en compte des effets de substitution, d'indexation des salaires et des prestations sur les prix et des baisses des prélèvements, la CCE a un impact favorable sur la consommation des ménages pauvres et modestes.

Tableau 4 : Impacts de différentes options de recyclage sur l'activité, l'emploi (mesuré en équivalent temps plein) et la consommation des ménages pour une CCE de 400€/tCO₂

Réforme		Recyclage "mixte"	Baisse des CS et crédit d'impôt	Baisse des CS, crédits d'impôts et transferts ciblés
Produit intérieur brut (en volume)		+0,6%	+1,4%	+1%
Emplois créés (ETP)		587 000	822 000	759 000
Consommation	ENSEMBLE	+0,4%	+0,7%	+0,7%
	Mén. pauvres (F0-5)	+3,0%	+1,8%	+3,0%
	Mén. Modestes (F5-35)	+1,7%	+1,2%	+2,2%
	Mén. Médians (F35-65)	+0,2%	+0,4%	+0,6%
	Mén. Aisés (F65-95)	+0,2%	+1,0%	+0,3%
	Mén. Riches (F95-100)	+1,5%	+2,8%	+1,9%

Source : *Economie d'une fiscalité carbone en France*, Jean-Charles Hourcade, CIRED, 30 juin 2009

Note : les ménages sont classés par fractile : les 5% les plus pauvres, les 30% les plus modestes, les 30% médians, les 30% aisés et les 5% les plus riches.

c) Les enseignements des modèles

Les simulations des modèles brièvement présentées ci-dessus ont naturellement fait l'objet de débats :

- débats sur la sensibilité des résultats aux hypothèses, notamment celles concernant la "réponse" de la consommation d'énergies fossiles à leur renchérissement ;
- débats sur la mesure du PIB comme évaluation réductrice du bien-être ;
- débats sur l'impossibilité, pour un seul modèle, de "capter" les différents aspects du "double dividende".

Malgré ces insuffisances, les modèles permettent de mieux évaluer, en tenant compte des interdépendances entre les acteurs économiques, l'incidence de la CCE sur l'activité économique, la compétitivité et le pouvoir d'achat. Ils mettent en évidence deux conclusions importantes :

- la première est de confirmer que le "double dividende" n'est pas une simple hypothèse théorique ; qu'il peut se matérialiser si les recettes tirées de la CCE sont utilisées à bon escient ;
- la seconde est qu'il est difficile de classer les différents types de prélèvements selon une typologie entreprises/ménages. Quel est par exemple le statut des cotisations sociales : doit-on

les considérer comme des éléments de rémunération des salariés ou des éléments de charges pesant sur les entreprises ? Cette question illustre la difficulté de définir une compensation équilibrée entre ménages et entreprises.

3. Les compensations aux ménages

Deux formes de compensation aux ménages ont été débattues durant l'atelier n°2 : une compensation purement forfaitaire et une baisse de prélèvement obligatoire.

a) Le premier type de compensation consisterait en une allocation forfaitaire versée à chaque ménage

Une telle allocation présente deux avantages :

- elle est simple et lisible ;
- elle bénéficie, en proportion de leurs revenus, davantage aux ménages à faibles revenus qu'aux ménages à revenus élevés.

Elle soulève cependant deux types d'interrogations :

- universelle, l'allocation est moins ciblée que des allocations forfaitaires existantes telles que la "prime à la cuve". Elle ne prend pas en compte dans sa version actuelle les spécificités des ménages les plus exposés, en particulier les ménages à revenus modestes et les ménages situés en zone rurale ;
- les recettes de CCE mobilisées pour verser l'allocation ne sont pas utilisées pour réduire des prélèvements qui pénalisent l'activité et l'emploi. On se prive ainsi d'une partie du "double dividende", un point illustré notamment par les simulations du CIRED.

b) La deuxième compensation envisageable est une baisse de prélèvement obligatoire *stricto sensu*

Les débats ont permis d'évoquer plusieurs options, sans qu'il soit possible de dire qu'un consensus ait émergé en faveur d'une mesure particulière, en raison de la difficulté d'identifier un impôt universel dont la diminution pourrait être ciblée sur les ménages les plus exposés au renchérissement des énergies fossiles :

- l'impôt sur le revenu n'étant pas payé par les ménages modestes, sa baisse ne peut constituer une compensation ciblée. Des crédits d'impôt pour accompagner les investissements en économies d'énergies ou en énergies renouvelables pourraient bénéficier à l'ensemble des ménages, y compris à ceux qui ne sont pas imposables ; mais ils risqueraient de manquer de lisibilité et ne bénéficieraient aux intéressés qu'avec un décalage d'un an ;
- la baisse de TVA serait une réponse peu ciblée et peu équitable ;
- la diminution des cotisations sociales a été évoquée, mais pose la question du financement de notre système de protection sociale ;
- le revenu de solidarité active ou la prime pour l'emploi ont aussi été cités.

Encadré : Faut-il établir un lien entre le taux de la contribution climat et énergie et le prix du pétrole ?

La mise en place de la contribution climat et énergie pose à la fois les questions de la compensation et du devenir de cette contribution en cas de hausse importante du prix du pétrole. A cet égard, il a été émis l'idée de rendre la contribution climat et énergie "flottante", c'est-à-dire dépendante du prix du pétrole, la CCE s'effaçant en cas de forte hausse.

De fait, il existe bien une substituabilité de principe entre le taux de la CCE et le prix agrégé des énergies fossiles pour atteindre un objectif donné de réduction des émissions de CO₂.

Cependant, avec un tel raisonnement, le taux de la CCE devrait dépendre non seulement du prix du pétrole, mais aussi du prix du gaz et du charbon. Une valeur élevée du pétrole et du gaz peut en effet inciter, comme c'est le cas pour le secteur électrique, à se tourner vers la production de charbon, dont les réserves sont abondantes et moins chères. Or les émissions de CO₂ induites par la consommation d'une unité de charbon sont supérieures à celles d'une unité de pétrole.

Par ailleurs, un prix élevé du pétrole peut signaler une augmentation de la demande de pétrole, par exemple en raison d'une croissance mondiale plus vigoureuse, ce qui appellerait une révision à la hausse du taux de la contribution pour contenir la pression à la hausse sur les émissions.

Pour ces raisons, il ne semble pas pertinent de faire dépendre le taux de la CCE des fluctuations du prix du pétrole.

4. Les compensations aux entreprises

Deux pistes ont été étudiées lors de l'atelier pour limiter ou compenser les pertes de compétitivité des secteurs exposés à la concurrence internationale : la première piste est celle d'un ajustement aux frontières ; la seconde celle d'une baisse de prélèvements.

a) Un ajustement aux frontières permettrait de replacer les producteurs européens dans des conditions de concurrence équitable par rapport à leurs concurrents internationaux.

L'ajustement fiscal aux frontières – parfois appelé taxe carbone extérieure - consiste en une imposition à l'importation des produits qui ne seraient pas soumis à une contribution équivalente dans leur pays d'origine, ainsi qu'en une détaxation à l'export des produits ayant supporté en Europe la contribution.

L'ajustement fiscal aux frontières a fait l'objet de débats qui font ressortir les conclusions suivantes :

- l'ajustement fiscal aux frontières est une composante pertinente d'un paquet d'ensemble permettant à l'Europe de mener une politique environnementale ambitieuse, fondée à la fois sur les quotas d'émissions et une fiscalité verte. Il constitue à ce titre une "arme" utile dans la négociation internationale et témoigne de la volonté des pouvoirs publics de concilier ambition environnementale et protection des salariés des secteurs exposés ;

- même si l'Organisation Mondiale du Commerce semble adopter une position plus ouverte, l'ajustement fiscal aux frontières soulève des questions de mise en œuvre. Il faut notamment pouvoir définir de manière incontestable le contenu en carbone des produits importés, ainsi que la fiscalité environnementale qu'ils ont déjà supportée.

Pour ces raisons, le projet d'ajustement aux frontières ne doit pas dispenser d'une réflexion sur le recyclage d'une partie des recettes tirées de la CCE pour protéger la compétitivité des entreprises.

b) La compensation sous forme de baisse des prélèvements doit se faire sur la base de critères indépendants des émissions de polluants

Dans ce cadre, deux options ont émergé : une baisse des cotisations sociales employeurs et une baisse de la taxe professionnelle.

- La baisse des cotisations sociales employeurs pourrait, selon les estimations de la DGTPE et du CIREN, avoir des effets très positifs sur l'emploi. Elle soulève cependant, comme pour les ménages, une difficulté dans la mesure où les dépenses sociales que ces cotisations viennent financer sont amenées à augmenter dans les années qui viennent³.

- La baisse de la taxe professionnelle, en diminuant les coûts moyens de production des entreprises, constituerait une bonne "antidote" au risque de pertes de compétitivité induit par la CCE. Cette option impliquerait un traitement attentif des implications d'un tel redéploiement sur les finances publiques locales et l'organisation territoriale.

Ces deux grandes options de compensation aux entreprises restent générales et ne préjugent pas de modalités plus spécifiques de compensation qui pourraient être prises en direction des professions bénéficiant actuellement de mesures d'exonérations (agriculteurs, pêcheurs, transporteurs routiers, taxis, ambulanciers,...).

*

* *

³ Sauf à imaginer que la contribution climat et énergie soit affectée pour partie au financement de la protection sociale.

Les travaux de l'atelier n° 2 ont montré le bénéfice que la France pourrait retirer de la mise en place d'une contribution climat et énergie :

- celle-ci procurerait d'abord un bénéfice environnemental, en facilitant l'atteinte au moindre coût des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre que s'est fixée la France. A ce titre, la contribution climat et énergie viendrait s'insérer dans une stratégie d'ensemble comportant notamment les marchés de quotas d'émission, le *bonus-malus* sur les véhicules automobile, le projet d'écotaxe sur les poids lourds ou les projets d'infrastructure du "Grenelle de l'Environnement" ;

- une contribution climat et énergie procurerait également, si elle s'accompagnait d'un recyclage des recettes supplémentaires ainsi levées en baisses de prélèvements, un gain économique potentiel significatif. En d'autres termes, le "verdissement" de notre fiscalité serait favorable à l'environnement (le premier dividende) et à la croissance (le second dividende).

Les conditions de réalisation du "double dividende" restent cependant relativement exigeantes :

- la compensation ne doit pas aboutir à affaiblir la force du signal-prix. Elle doit se faire sous forme de baisse de prélèvements plutôt que sous forme d'exonérations ou d'exemptions à la contribution climat et énergie elle-même ;

- la compensation doit être équitable. Elle doit compenser les hausses de coût des agents économiques les plus directement affectés. Compte tenu des disparités de situation, un tel ciblage constitue un exercice délicat qui nécessite sans doute quelques travaux complémentaires.

Enfin, comme le rappelle le Livre Blanc préparé par le ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi, la mise en place de la contribution climat et énergie appellera un effort de mise en cohérence avec les autres dispositifs fiscaux et réglementaires, ainsi qu'avec le marché des permis d'émissions.

Troisième partie

Synthèse et recommandations

Conclusions de la table ronde du 9 juillet 2009 présidée par

Michel Rocard, ancien Premier ministre

Rapporteurs : Dominique Bureau (CEDD, MEEDDM)

Marie-Christine Lepetit (DLF, MINEIE)

La table ronde du 9 juillet a rassemblé à la fois, des experts, des parties prenantes du Grenelle de l'environnement, des responsables des administrations concernées, et des parlementaires des deux Assemblées. Elle s'est appuyée sur les comptes-rendus des deux ateliers précédents. En introduction, elle a constaté, que, par rapport aux données dont on disposait au moment de la signature de la Convention climat puis du Protocole de Kyoto, tous les éléments plus récents de connaissance renforcent l'acuité du problème. Le réchauffement climatique d'origine anthropique est confirmé. Ses impacts sont très diversifiés, et susceptibles d'être trop coûteux à corriger si les actions précoces appropriées ne sont pas entreprises au plus tôt. Ainsi, la fonte des glaciers continentaux de l'Antarctique et du Groenland apparaît plus rapide que prévue, accroissant les risques d'élévation du niveau des mers par rapport à ce qui était considéré jusqu'à présent, et déterminant potentiellement un changement d'échelle des migrations climatiques à anticiper. Hormis en période de récession, les tendances des émissions de gaz à effet de serre n'ont pas été véritablement infléchies.

Dans ce contexte, les efforts européens pour obtenir un accord satisfaisant à Copenhague sont essentiels. Mais il faut aussi mettre en place, au niveau national, les instruments pour que nous soyons à même de tenir nos engagements, et que ceux-ci soient coûts-efficaces, pour que les sacrifices demandées aux générations présentes soient légitimes. Cette efficacité conditionne aussi l'ambition des efforts que nous pourrions nous fixer.

La table ronde a émis un accord de principe général sur l'opportunité d'établir un signal-prix carbone par le biais d'un droit additionnel (CCE), perçu à l'amont, en plus des accises existantes sur les combustibles fossiles. Celui-ci s'appliquerait à tous les agents non inclus dans le marché européen de permis sur le CO₂. Un tel instrument apparaît nécessaire pour tenir nos engagements « facteur 4 » dans des conditions d'efficacité économique. Son niveau initial recommandé est la trajectoire du rapport Quinet : 32 €/t CO₂ en 2010, soit 7 à 8 c/l, pour atteindre 100 €/t CO₂ en 2030.

Le principe d'une réforme à prélèvements obligatoires constants fait l'unanimité. Il doit d'ailleurs s'appliquer non seulement pour l'étape initiale de sa mise en place, mais aussi pour sa progression ultérieure. La mise en oeuvre de ce principe suscite cependant des nuances d'interprétation, au-delà de l'accord sur la nécessité aussi de respecter les principes d'universalité budgétaire et de non affectation. La solution idéale, économiquement, qui consisterait à privilégier l'utilisation de la recette pour baisser les prélèvements les plus pénalisants pour la croissance économique ne peut être appliquée totalement lors de la première étape.

Des compensations sont à accepter pour certains ménages et certains secteurs, selon des critères à étudier précisément, car l'éloignement est aussi sensible que le revenu. De telles compensations, si elles sont bien conçues, sont bien préférables à des exonérations.

L'instauration de la CCE a pour finalité exclusive la réduction des émissions de CO₂. Elle ne doit pas être perçue comme le financement de la réduction de la taxe professionnelle, si on veut l'inscrire dans la durée. Cependant, l'idée que la recette ainsi dégagée y concoure est admise par la plupart des parties prenantes (mais non par toutes cependant), la priorité devant être donnée, dans l'utilisation de la recette, à la compétitivité.

Pour marquer la visibilité pluriannuelle du projet, l'article de LFI établissant la CCE devrait annoncer son taux pour les cinq prochaines années. Il est recommandé finalement d'établir une instance d'orientation et d'évaluation qui examinerait la pertinence du tarif de la contribution, les options en matière de réorganisation des prélèvements obligatoires (double dividende), et pourrait ouvrir notamment différents sujets identifiés, tels que l'élargissement du dispositif à d'autres gaz à effet de serre.

A. UN ACCORD DE PRINCIPE POUR UN SIGNAL-PRIX CARBONE ETABLI DANS LA DUREE

1. Le contexte

Pour maintenir le réchauffement de la planète en dessous de 2°C en moyenne, il faut que les émissions mondiales atteignent leur maximum avant 2020, puis soient réduites de moitié d'ici 2050. Ceci nécessite que les pays émergents maîtrisent leurs émissions, et que les pays industrialisés les divisent par quatre. Pour atteindre cet objectif, la recherche des comportements sobres en carbone et en énergie doit devenir un élément clef pour tous les agents économiques.

Cette inflexion des comportements est à peine engagée, alors que, selon les termes de l'article de Nicholas Stern joint à la contribution de la Fondation Nicolas Hulot à la consultation Internet : « La lutte contre le changement climatique est un défi sans précédent et une course de vitesse nécessitant de mobiliser tous les acteurs pour inventer ensemble un monde durable ». Celui-ci soulignait par ailleurs que « pour être économiquement, socialement et politiquement viable, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre doit être atteint au moindre coût. Demain, il sera trop tard, l'emballement cumulatif des conséquences du dérèglement climatique présentera une facture économique exorbitante et humainement insoutenable. C'est maintenant, que nous le pouvons encore, avec les instruments dont nous disposons, qu'il faut agir. Le consensus est total chez les économistes sur la nécessité de donner un prix progressivement croissant à toutes les émissions à l'origine du changement climatique. Autrement dit : il s'agit de faire émerger un prix du carbone (issu principalement des énergies fossiles : charbon, pétrole et gaz) et de donner aux entreprises, aux ménages et aux administrations des incitations cohérentes pour que tous les acteurs économiques réduisent leurs émissions »

2. Nécessité d'un signal-prix pour les secteurs diffus

En Europe, un prix de carbone -certes encore faible- a été instauré pour les sources industrielles, grâce au marché européen de permis (ETS). Mais il n'y a pas de « prix carbone » établi pour infléchir les émissions diffuses de CO₂, favorisant les comportements d'économies d'énergie, orientant les investissements, et stimulant l'innovation dans les domaines concernés, comme le bâtiment et les transports. Pourtant, ces émissions représentent en France plus de 60% des émissions de CO₂. De plus ce sont celles pour lesquelles les tendances demeurent les plus dynamiques.

La Présidence Française de l'Union européenne a permis, fin 2008, l'adoption du paquet climat-énergie. Celui-ci définit des objectifs de réduction des émissions pour les secteurs en dehors du marché de quotas (- 14 % par rapport à 2005 pour la France d'ici 2020). Il convient donc de se mettre en ordre de marche pour tenir ces engagements au moindre coût, et pour positionner notre industrie sur les nouveaux produits et services qui devront se développer. La mise en place à cette fin d'un signal-prix carbone universel dans le cadre de notre fiscalité est recommandée par la plupart des économistes, et ne soulève pas d'objection de principe de la part des autres parties

prenantes, à l'exception de deux secteurs : l'agriculture et les transports routiers de marchandises, pour lesquels les conditions d'acceptabilité devront donc être trouvées.

C'est en effet par un signal-prix carbone que peuvent être encouragés les changements de comportements, et les innovations scientifiques, techniques et industrielles. La dynamique correspondante était développée dans ce même article de Nicholas Stern : « Les consommateurs modifieront leur manière de se déplacer, de choisir leur lieu d'habitation ou de chauffer leur logement. Les entreprises changeront leurs procédés de fabrication et de commercialisation, et les agriculteurs leur façon de produire. Les politiques publiques d'investissement et d'aménagement intégreront cette nouvelle donne. Les économies d'énergies et le recours à des sources d'énergie durables et propres seront encouragés. C'est seulement en donnant un prix au problème, qu'on évitera de subir la crise énergétique et climatique et que l'on préparera l'avenir. Attribuer au carbone un prix en croissance régulière, jusqu'à la réduction par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre, constitue la colonne vertébrale de la révolution écologique autour de laquelle nous devons désormais nous organiser. Cela provoquera les changements structurels nécessaires et inscrira durablement nos sociétés sur la trajectoire du Facteur 4. C'est un extraordinaire vecteur permettant à la fois la sanction des activités les plus polluantes et la valorisation des comportements « vertueux », sobres en carbone. Les acteurs économiques sont prêts. Ils savent que l'économie ne peut plus continuer de croître indéfiniment sur une voie dangereusement déstabilisatrice pour la planète. Ce qu'ils demandent, ce n'est pas l'absence des mesures, mais la stabilité des règles et la visibilité à long terme ».

3. Au service de l'optimisation des coûts d'abattements

Le raisonnement qui précède met en avant deux vertus à l'instauration d'un signal-prix carbone. La première réside dans la possibilité de responsabiliser ainsi l'ensemble des comportements à l'origine d'émissions diffuses de CO₂.

L'impact correspondant est bien documenté par les travaux économétriques ayant estimé les relations existant entre les consommations de combustibles fossiles et leur prix, toutes choses égales par ailleurs. Il est aussi suggéré par les comparaisons, très spectaculaires, des différences d'utilisation des carburants entre pays, ou entre villes, en fonction de la fiscalité s'y appliquant.

La seconde renvoie à la notion d'efficacité-coût associée à l'orientation par les prix des comportements, grâce à une valeur de référence homogène de coût à la tonne de carbone évitée. En effet, l'instauration d'un signal-prix carbone commun incitera : à rechercher tous les gisements d'abattements dont le coût à la tonne de carbone évitée est inférieur à ce prix ; et à reporter ceux dont le coût demeure excessif. Il en résulte que le coût total engagé par l'économie dans son ensemble pour atteindre ce niveau de réduction d'émissions sera minimal. De même, l'anticipation de prix futurs du carbone orientera efficacement les choix d'investissements et d'innovation.

Ces propriétés d'efficacité sont importantes car les sacrifices qu'il faut demander aux générations présentes pour prévenir le risque climatique ne peuvent être occultés. Ils ne seront donc légitimes que si les instruments mis en œuvre accordent une attention suffisante à ce critère d'efficacité pour en limiter la charge. A ce titre, la recommandation des économistes en faveur de l'écofiscalité est un choix positif, traduisant l'analyse des performances relatives des différents instruments des politiques environnementales, et non seulement la reconnaissance des contraintes pesant sur les dépenses publiques.

B. LES CARACTERISTIQUES DE L'INSTRUMENT

1. Assiette et taux

Les comportements qu'il s'agit d'infléchir, notamment dans le secteur du bâtiment et des transports, sont souvent associés à des équipements dont la durée de vie est longue. Le signal-prix à établir doit donc à la fois infléchir l'usage de ces équipements, y compris d'ailleurs des plus performants (pour maîtriser les « effets-rebonds » que l'on observe lorsque l'intervention publique ne cible que cette performance des équipements, ce qui conduit souvent à un accroissement de leur usage), et orienter les choix d'investissements.

C'est par rapport à cette vision d'ensemble de la transition énergétique à opérer qu'avait travaillé la Commission présidée par Alain Quinet. Celle-ci préconisait une trajectoire de prix du carbone croissante, atteignant 100 €/tonne de CO₂ en 2030. Cet ordre de grandeur, comparable aux propositions du rapport de Roger Guesnerie au Conseil d'analyse économique, n'est pas contesté, ni a fortiori le souci de prévisibilité, pour réduire les primes de risque sur les investissements protégeant contre le risque climatique.

En termes de taux, les travaux des ateliers et de la table-ronde se sont donc référés à la trajectoire, progressive, du rapport Quinet. Celle-ci résulte de l'analyse des conditions pour satisfaire au moindre coût le facteur 4. Idéalement, elle devrait cependant démarrer à hauteur de 45 €/t CO₂ pour accélérer la recherche d'économies d'énergie et atteindre, en 2030, 100 euros par tonnes de CO₂. Il est cependant admis que les actions d'investissement précoces dépendront d'abord de la crédibilité du signal-prix à moyen terme. Le fait de partir, pour des raisons d'acceptabilité, de 32 €/t CO₂ ne semble pas de nature à la remettre en cause. Mais il n'en irait pas de même pour des niveaux de départ d'un ordre de grandeur trop inférieur, car la crédibilité du relèvement de ce taux au niveau approprié à moyen terme serait alors incertaine.

Reste la gouvernance à créer pour cela, les engagements à s'en tenir à une trajectoire fiscale n'ayant souvent pas été tenus dans le passé. Ceci conduit à recommander de séparer très nettement ce signal-prix carbone, des autres éléments de fiscalité pouvant s'appliquer aux mêmes produits mais ayant une vocation de rendement, et relevant à ce titre de règles de contributivité et d'équité différentes.

Cette éco-fiscalité nouvelle serait ainsi fondée sur l'article 3 de la Charte de l'environnement (« Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement (...) »), qui fait partie de notre « bloc de constitutionnalité ». A ce titre, le terme de « taxe » est probablement à éviter pour ôter toute ambiguïté, car il s'agit économiquement d'établir le prix d'un bien (en l'occurrence la qualité du climat), reflétant une rareté, et non un mécanisme de financement ou de redistribution..

Ceci conduit par ailleurs à donner une préférence très nette à la création d'un nouvel instrument « additionnel », perçu à l'amont, et transmis ensuite par les mécanismes de marché, avec un affichage éventuel du prix du carbone au stade du consommateur final.

Pour autant, il a été souligné, qu'à cette occasion, une rationalisation de la fiscalité énergétique traditionnelle (« de rendement », ou « contributive », ou encore visant à couvrir des effets externes autres que l'effet de serre) pourrait être opérée, ce qui conduit en fait à nuancer les termes du débat entre additionnel et différentiel.

En revanche, l'idée d'une taxe au carbone ajouté a trouvé peu de soutien, au moins au niveau de la première étape : pour des raisons de faisabilité ; parce que les émissions visées sont le hors « marché de quotas européens », moins soumis au risque de « fuites de carbone » ; et, au fond, parce que l'assiette des énergies fossiles reflète bien celle des dommages.

En résumé, l'établissement, par la fiscalité, d'un signal-prix sur les émissions de carbone apparaît opportun. Ce signal doit être lisible, prévisible, universel, et éviter en particulier le piège des dérogations. S'en doter permettra à notre pays de tenir ses engagements au moindre coût, en favorisant les actions précoces, de stimuler l'éco-innovation pour en faire un avantage stratégique de notre industrie, et de servir d'exemple dans les négociations internationales sur la possibilité de relever le défi climatique dans un cadre de croissance.

2. Articulation avec le marché de permis européen

Le schéma qui s'esquisse ainsi est la mise en place d'un signal-prix carbone dans l'ensemble de l'économie, mais selon deux modalités : dans le cadre du marché européen de permis, pour les entreprises qui y sont soumises ; par la mise d'une éco-fiscalité incitatrice ; pour l'ensemble des autres acteurs économiques, cette dichotomie reflétant le partage entre ce qui relève d'une régulation communautaire, de la subsidiarité, pour le choix des instruments.

Ce schéma ne suscite pas d'objection de principe. Il fait toutefois l'objet de nuances d'interprétation sur sa portée, et son articulation avec les autres instruments de la politique d'atténuation climatique. Cependant, celles-ci n'en mettent pas en cause l'opportunité.

Un premier débat concerne l'articulation avec le marché de permis. Pour les uns, l'extension des marchés de permis aurait constitué l'instrument à privilégier, par rapport à l'éco-fiscalité. Pour les autres, il est au contraire regrettable que l'Europe ne se soit pas donné les moyens d'une harmonisation fiscale en ce domaine, qui détermine en effet une rupture de neutralité dommageable dans le choix d'instruments à ce niveau, l'établissement de marché européen de quotas relevant de la majorité qualifiée, alors que la fiscalité environnementale demeure du ressort de l'unanimité. Ceux-là soulignent les imperfections du marché européen de permis CO₂, malgré les correctifs apportés dans le cadre du paquet climat-énergie. L'éco-fiscalité leur paraît préférable en général, et donc à privilégier au niveau national.

Du point de vue théorique, ces deux instruments sont très proches, taxe carbone et quotas mis aux enchères étant équivalents en information parfaite. Les éléments à prendre en compte pour choisir entre les deux types d'instruments ont fait l'objet de nombreux travaux du point de vue théorique : incertitude relative sur les dommages environnementaux et les coûts de protection ; redistribution ; incitations au progrès technique etc. Ces éléments doivent être examinés au cas par cas, en considérant aussi le fait que l'écart entre les deux types d'instruments souvent dépend beaucoup plus des imperfections dans leur mise en œuvre, que dans l'analyse théorique comparative de systèmes idéaux. Compte tenu que le cadre européen est fortement déterminé à l'horizon 2020, ceci suggère en pratique :

- qu'il est essentiel de poursuivre l'amélioration du système européen de marché de quotas,
- qu'il conviendra d'observer les écarts de prix carbone entre les deux types de dispositifs, car les deux prix doivent progressivement converger, au niveau approprié,
- mais qu'il n'y a pas d'inconvénient à établir maintenant un tel dispositif fiscal pour les secteurs en dehors du marché européen de quotas CO₂, même si un jour ceux-ci devront fusionner peut-être.

La table ronde a aussi examiné la proposition consistant à établir une CCE « différentielle » pour les secteurs soumis au marché européen de permis, ce qui permettrait d'établir un prix unique du carbone en France. Cette proposition a été écartée, car la contrainte d'émissions portant sur les secteurs correspondants est définie au niveau communautaire. Il en résulte qu'un tel dispositif ne modifierait pas ces émissions, globalement. Il n'aurait pour seul effet que d'accroître les contraintes pesant sur l'industrie française, en créant une distorsion en sa défaveur. Ceci conduit plus généralement à signaler que la notion de « prix unique » est une condition au service de l'efficacité économique qui ne peut être érigée en dogme per se lorsque d'autres distorsions sont à considérer simultanément.

3. La rationalisation des instruments d'intervention publique

L'autre débat concerne les combinaisons d'instruments. Pour les économistes les plus orthodoxes, le signal-prix est la clef de voûte. Les tendances passées et les écarts d'émissions observés entre pays s'expliquent justement par l'évolution des prix relatifs de l'énergie, et l'efficacité-coût est la condition de l'ambition des politiques. Pour ceux-ci, une rationalisation de l'intervention publique, pour que les gisements d'abattements d'émissions de gaz à effet de serre soient mobilisés par ordre de mérite, en fonction de leur coût à la tonne de carbone évitée, pourrait s'engager immédiatement avec l'instauration d'une contribution carbone. Pour les autres, il faut non seulement être plus prudent, mais les combinaisons d'instruments leur semblent un élément nécessaire, compte tenu des problèmes d'information et de redistribution à résoudre. Tous s'accordent en revanche pour souligner qu'une contribution carbone doit être conçue dans une perspective incitatrice-et non punitive et stigmatisante, et qu'il convient de favoriser l'accès à l'information et la diffusion des technologies permettant de réduire les émissions.

Parmi les éléments de l'existant ayant été le plus évoqués lors des ateliers et de la table ronde figurent les carburants et l'électricité.

Le fait que les accises sur les carburants soient importantes ne permet pas de considérer qu'elles intègrent déjà, en général, une valeur du carbone significative. En effet, celles-ci sont justifiées par les autres externalités des transports, qui doivent être reflétées dans le signal-prix auquel sont confrontés ses usagers : congestion, bruit, insécurité, pollutions locales... Par ailleurs, le secteur des transports nécessite une attention particulière, compte tenu de son poids dans les émissions de CO₂ et de l'évolution des émissions de ce secteur, qui souvent dépendent de choix, peu aisément réversibles, d'infrastructures ou de localisation. Il importe donc d'établir tôt le signal-prix carbone pour ce secteur, pour orienter ces choix.

Une analyse plus fine conduit cependant à observer, qu'idéalement, une part de la fiscalité existante serait plus efficace pour refléter les externalités rappelées ci-dessus, si elle était assise directement sur les déplacements ou les circulations plutôt que les consommations énergétiques. L'évolution des technologies ou les expériences de péages urbains montrent que le paysage pourrait évoluer en ce domaine. Par ailleurs, il est exact que le constat global de « non surtarification » est associé à une grande hétérogénéité : entre véhicules à essence et véhicules diesel ; entre parcours, selon que se combinent ou non péages et TIPP, ou, à l'avenir taxes kilométriques ; et selon le niveau de congestion des itinéraires etc. Un vaste chantier demeure donc sur la tarification d'usage des infrastructures de transports. Mais ceci ne justifie aucunement de différer l'établissement d'un prix additionnel, reflétant la valeur carbone des consommations de carburants.

Le secteur de l'électricité est, lui, déjà soumis à un prix du carbone, puisqu'il est inclus dans le marché européen de quotas CO₂. C'est de plus le secteur auquel s'appliquera le plus vite le mécanisme d'enchères.

Dès lors, les questions qui sont posées à propos de l'électricité sont de nature différente :

- une discussion sur le prix du carbone émergeant du marché européen, jugé trop faible par certains. Cependant, la modalité de correction à privilégier en premier lieu se situerait dans ce cas dans le perfectionnement de ce marché, avant de chercher à combiner deux dispositifs dont l'un est harmonisé au niveau européen, et l'autre sera national.
- la transmission, dans les prix de détail régulés, de ce signal-prix carbone qui est intégré sur les marchés de gros, en pointe ou semi-base. Cette question est un cas particulier des problèmes économiques à examiner pour définir la structure de la tarification régulée de l'électricité pour les consommateurs. Il conviendrait de l'examiner avec attention dans les suites du rapport Champsaur.

C. L'UTILISATION DE LA RECETTE

1. Principes généraux

Compte tenu de l'élasticité-prix modérée des consommations énergétiques, et de la trajectoire de taux recommandée, une contribution carbone procurera durablement une recette, même si ce n'est pas sa finalité. Cette recette permettra d'amorcer une réorganisation des prélèvements obligatoires en permettant d'obtenir le double dividende mis en avant par beaucoup d'économistes. Le principe qu'elle soit établie à prélèvements obligatoires constants pour préserver la compétitivité et le pouvoir d'achat fait d'ailleurs l'unanimité, au niveau des principes. Il est même souligné qu'il devra s'appliquer aussi pour les progressions ultérieures de la CCE.

La mise en œuvre pratique soulève cependant de nombreuses difficultés. En particulier, l'analyse du redéploiement fiscal ne peut seulement s'aborder en termes macroéconomiques. Il faut prendre en compte des problèmes de gouvernance, de crédibilité, et d'incitations. Les questions de gouvernance sont particulièrement aiguës par rapport à des prélèvements qui financent la protection sociale. Ces cotisations sont considérées en effet comme une part du salaire par les organisations syndicales. Par ailleurs, il faut noter que leur allègement risque de ne déterminer qu'une baisse transitoire de prélèvements. Les enjeux incitatifs peuvent être illustrés en notant que la contribution carbone ne peut normalement constituer une assiette locale, qui découragerait les collectivités locales à s'engager, à leur niveau, dans la lutte contre le changement climatique, celles-ci perdant des recettes lorsque leurs plans climat réussissent.

La meilleure utilisation de cette recette serait idéalement de l'affecter à la réduction des prélèvements sur le capital et le travail les plus pénalisants pour l'activité économique, sur le travail ou sur le capital. Dès lors, l'impact macroéconomique serait un déplacement du partage de l'offre et de la demande favorable aux produits nationaux par rapport aux produits importés, et un renforcement de notre compétitivité, stimulant l'activité et créant des emplois. L'ordre de grandeur proposé à cet égard est un accroissement du PIB de 0,5 point pour une recette calculée ex ante de 9 milliards d'euros.

Cependant, il faut d'abord assurer l'acceptabilité du dispositif, ce qui nécessite de bien hiérarchiser l'ordre des dividendes attendus, en rendant lisible, que son seul objet est l'orientation des comportements d'émissions de CO₂. Cette question de l'acceptabilité n'est pas propre à la contribution climat. Elle a été rencontrée dans tous les pays, à chaque fois qu'ils se sont engagés dans la mise en place d'instruments incitatifs efficaces pour leurs politiques environnementales, éco-fiscalité ou marchés de droits. Dans le cas du marché de quotas CO₂, qui vise aussi à établir un prix carbone, mais pour les émissions ponctuelles, ceci avait conduit à renoncer –au moins

transitoirement– à leur mise aux enchères, et à les distribuer gratuitement. Dans le cas d'une écotaxe, la redistribution partielle de la recette constitue l'analogie de ce processus. Elle est donc nécessaire pour les ménages les plus modestes ou les secteurs les plus touchés. Mais il faut que ces redistributions soient réalisées selon des critères bien distincts des émissions ou consommations associées, pour conserver les vertus incitatives du signal-prix carbone, et, si possible, être transitoires.

La mise en place, avec une perspective pluriannuelle, d'un tel instrument devrait s'accompagner de la mise en place d'une gouvernance appropriée, comparable aux « Green Tax Commissions » existant à l'étranger, pour institutionnaliser ce besoin de gouvernance, évaluer son impact, et apprécier l'utilisation de cette recette entre :

- la baisse d'impôts, pour mobiliser, le second dividende, de compétitivité et de croissance
- des compensations, qui doivent évidemment être conçues pour ne pas atténuer le signal-prix visé, la forfaitisation étant idéale à cet égard
- des incitations à la transition énergétique, visant à permettre aux agents économiques concernés de s'affranchir de leurs consommations énergétiques, en changeant d'équipements par exemple. Cette approche semble en effet préférable en termes dynamiques, à celles des compensations, mais il convient de s'assurer de leur efficacité en termes de coût à la tonne de carbone évitée.

2. Les conditions d'acceptabilité pour les ménages

Les mécanismes d'incidence fiscale sont complexes, car ils mettent en cause le fonctionnement de l'ensemble des marchés de l'économie. Ainsi, par exemple, les réductions de charges payées par les entreprises peuvent bénéficier aux ménages, grâce à l'amélioration de compétitivité économique générée. En théorie, la distinction entre facteurs de production -capital ou travail- est donc plus pertinente que celle entre ménages et entreprises, pour l'analyse macroéconomique.

Mais il faut prendre en compte l'absence de consensus entre économistes sur l'efficacité relative des différents scénarios possibles de redéploiement fiscal, et l'absence de vision partagée entre parties prenantes sur ce sujet.

Pour s'assurer de l'acceptabilité par les ménages de la création d'une contribution climat énergie, il importe donc d'assurer un retour plus direct d'une partie de la recette. C'est dans cette perspective que la Fondation Nicolas Hulot avait formulé une proposition de chèque vert forfaitaire, la combinaison d'une contribution carbone et d'un chèque vert pouvant s'apparenter alors à un « bonus-malus » généralisé, préservant l'efficacité du signal-prix. Plus généralement, il a été souligné que cette contribution ne devrait pas être perçue, par les ménages, comme une « taxe de plus », ce qui suggère de bien traiter les contraintes d'acceptabilité et de pouvoir d'achat des ménages, notamment pour la première étape.

Il convient toutefois de prendre en compte qu'un tel retour aux ménages est déjà partiellement réalisé automatiquement par les mécanismes de revalorisation des prestations sociales et du SMIC. De plus, il n'est pas justifié pour les ménages aisés. Enfin, un traitement « en moyenne » reflète mal les situations très diverses des ménages. A cet égard, on pourrait essayer de tenir compte de leur situation géographique (rural) ou énergétique (type de chauffage), d'où des avis très variés pouvant préconiser : une certaine différenciation du « chèque-vert », ou des aides ciblées, mais avec le risque à éviter de recréer des trappes ou de perdre le signal-prix ; ou encore des aides fiscales à la transition énergétique ; ou encore le démantèlement des dispositifs fiscaux ou réglementaires faisant obstacle à leur relocalisation en zones denses, ou à la densification urbaine.

3. Les entreprises et la compétitivité

Du côté des entreprises, il faut arbitrer de même entre : les aides à la transition énergétique ; les allègements de cotisations sociales employeurs, ou l'affectation à la suppression de la taxe professionnelle, sachant que la fiscalité française se caractérise par son poids élevé sur le capital, qui nuit à notre attractivité. Dans ce cas, il faut signaler que cette baisse bénéficiera aux entreprises soumises à l'ETS. Le problème d'équité correspondant peut cependant être relativisé sans doute en notant que ces entreprises sont par ailleurs soumises à des contraintes de compétition internationale très forte, qui n'ont pu être traités jusqu'à présent, en l'absence de possibilité d'instaurer des mécanismes d'ajustement aux frontières communautaires. Le second dividende correspondant n'est donc pas contestable.

De manière générale, la France se caractérise par une fiscalité élevée sur le capital, qui décourage l'investissement ou la localisation des activités sur notre territoire. La taxe professionnelle constitue à cet égard une singularité pénalisante qu'il convient de démanteler. Si les travaux des ateliers et de la table ronde n'ont pu approfondir la priorité relative à accorder à ce projet, par rapport à d'autres pistes alternatives de réduction des prélèvements obligatoires sur le travail ou le capital, il ne peut être contesté qu'une telle utilisation de la recette s'inscrirait dans le cadre souhaité d'une réforme fiscale verte.

En effet, la part de la TP assise sur les immobilisations qui résultent d'un investissement productif constituait une curiosité du système français, qui taxait l'investissement et non seulement les revenus du capital. Si le capital est mobile et se joue des frontières, ce qui est le cas pour les entreprises industrielles, il en résulte que le travail qualifié supporte en fait l'intégralité du poids de l'impôt : une telle taxe faisait fuir le capital à l'étranger et, les emplois, comme les salaires en France, diminuaient.

Par ailleurs, quelques secteurs sont délicats : agriculture, pêche, et transports (taxis, TRM, ambulanciers...), sachant que les consommations de « process » (non combustion) ne devraient pas rentrer dans l'assiette. Les secteurs précités ont manifesté leur hostilité. Cependant, ceux-ci pourront bénéficier des allègements de taxe professionnelle.

Ces secteurs sont délicats car il faut absolument qu'un signal-prix carbone s'applique, pour inciter, dans le cas des transports, chargeurs et transporteurs à l'optimisation des chaînes logistiques et des localisations que réclame une économie bas-carbone. De même, il faut souligner que les activités agricoles et halieutiques se sont développées depuis trente ans dans un contexte d'énergie peu chère, ce que certaines réglementations ont pu accentuer, l'accroissement des consommations de combustibles fossiles étant la contrepartie de l'intensification. L'établissement d'un prix carbone incitatif est la condition pour stimuler des pratiques culturelles économes, comme il est la condition pour que se développent chez les ménages, des pratiques nouvelles de co-voiturage ou de recours aux bio-combustibles pour le chauffage, par exemple.

Au-delà, les besoins et modalités de compensation sectorielles à envisager sont à étudier au cas par cas en tenant compte notamment de l'élasticité-prix de leur demande face à ce prix, qui détermine en effet la part de la charge qui sera transmise à leurs consommateurs. Les secteurs de l'agriculture et de la pêche sont sans doute dans la situation la plus défavorable à cet égard. L'agriculture est par ailleurs concernée de manière complexe par la lutte contre le changement climatique, en tant qu'émettrice d'autres gaz, comme le méthane et le protoxyde d'azote, mais aussi comme productrice de biomasse à vocation énergétique et de puits de carbone. Ceci justifierait d'établir une stratégie d'ensemble pour ce secteur, avec comme perspective les nouvelles priorités de la politique agricole commune.

Dans tous les cas, la solution de la « dérogation » doit être évitée car il importe que tous les émetteurs de CO₂ soient soumis au même signal-prix. Les possibilités d'harmonisation européenne sont donc à rechercher, comme cela a été fait pour l'aviation. Sinon, quelques compensations résiduelles devront être admises. Le dispositif suédois sur les oxydes d'azote a montré d'ailleurs qu'il est possible de concilier l'instauration d'écotaxes incitatives et la compétitivité d'un secteur exposé à la concurrence mondiale, si la recette est redistribuée au prorata d'un critère d'activité ou de taille. De cette manière, le secteur est en effet responsabilisé à ses émissions, mais la compétitivité de ses coûts unitaires n'est pas affectée.

Hormis ces cas très limités, la réforme envisagée serait à la fois favorable à l'environnement et à la compétitivité. Contrairement aux industries incluses dans le marché européen de permis qui sont soumises à une très forte concurrence intra- et souvent extracommunautaire, les secteurs concernés sont des secteurs d'émissions diffuses et fortement domestiques. Dès lors, la question des fuites de carbone n'est pas un enjeu majeur pour la plupart des secteurs vis-à-vis de la contribution carbone. La question de la compétitivité se pose en termes différents : comment réduire nos émissions de carbone au moindre coût ? C'est justement l'objet d'une écotaxe établissant un signal-prix carbone. Comment tirer le meilleur parti de la recette en termes de second dividende ? C'est l'enjeu du redéploiement fiscal esquissé ci dessus.

D. UNE GOUVERNANCE APPROPRIÉE

L'impact d'un signal-prix carbone ne se joue pas que sur son niveau initial. Celui-ci demeurera en tout état de cause insuffisant pour modifier profondément les comportements. Ce qui compte est la capacité à crédibiliser une trajectoire de prix croissante, apte à déclencher des investissements dont la durée de vie est souvent de plusieurs dizaines d'années.

Asseoir cette crédibilité sur une durée aussi longue, pour un type d'instrument radicalement nouveau dans notre système fiscal, constitue un véritable défi. Le relever nécessite de mettre en place une gouvernance appropriée, en s'inspirant de ce qui a pu être fait à l'étranger, et en France pour la réforme des lois de finances ou encore pour la constitution de Fonds de réserve pour les retraites.

La première étape ne peut être parfaite. Elle sera par ailleurs contrainte par les problèmes d'acceptabilité du dispositif. Il importe donc que celle-ci le crée, sans introduire d'éléments nuisibles à sa compréhension ou obérant son évolution ultérieure.

Concrètement, l'article fiscal constitutif devrait établir ses taux pour les cinq prochaines années avec un cadrage de plus long terme au niveau de l'exposé des motifs. Il devrait en aller de même pour l'utilisation de la recette. Certes, ce qu'a fait une loi, une autre peut le défaire. Mais les gouvernements et parlements successifs s'honoreront à assurer la continuité d'un dispositif à la légitimité incontestable.

Il faut cependant pour cela que son suivi et son évaluation soit assurés de manière exemplaire de même que le respect du principe que c'est à prélèvements obligatoires constants, non seulement au moment de son introduction mais aussi pour la progression ultérieure de la CCE.. Ceci requiert une instance ad hoc qui pourra en particulier s'assurer de la pertinence de la trajectoire de la contribution et examiner différentes questions qui ne pourront être traitées dès la première étape : inclusion des autres gaz ; transmission des prix du carbone dans les tarifs électriques ; évolution et cohérence de la tarification des infrastructures de transports.

Surtout, elle devra établir une vision partagée du redéploiement fiscal à opérer dans la durée, et garantir l'efficacité d'ensemble des interventions publiques contre le risque climatique. En effet, la mise en place d'une contribution carbone vise à établir les politiques environnementales en recourant aux instruments les plus efficaces, ce qui devrait progressivement permettre aussi une rationalisation de la dépense budgétaire, par rapport aux coûts à la tonne de carbone évitée. Force est de constater, qu'en ces deux domaines, les éléments d'expertise fournis par l'administration demeuraient partiels. Au-delà ceux-ci nécessitent un dialogue entre les parties prenantes, sans lequel une réforme de cette envergure ne peut être menée à bien.

*
* *

Conclusion du Président : les clefs de l'acceptabilité

Il y a quelque chose d'extraordinaire, de totalement inattendu pour une société aussi conflictuelle que la nôtre, dans le consensus exprimé par la quasi totalité des experts de tous bords ayant participé à ces réflexions. Ce consensus porte sur le fait que la poursuite de émissions de gaz carbonique constitue une menace à terme historiquement bref pour la vie sur la planète, que parmi les multiples réponses nécessaires, une taxation significative des émissions de gaz carbonique est une des plus pertinentes et des plus efficaces, et que s'il est clair que pour parer complètement à ce danger c'est le monde entier qui doit s'orienter vers cette décision, il est aussi clair que la France a là un devoir d'initiative d'anticipation et d'entraînement.

La chose est d'autant plus remarquable qu'il s'agit d'une affaire très lourde. L'unique calcul qui nous fut proposé s'est avéré convaincant au point que personne n'a déserté sa conclusion : il faut atteindre en 2030 un prix du gaz carbonique émis de 100 euros la tonne. C'est la première, et la dominante, des recommandations de ce rapport.

Il en résulte immédiatement que le taux initial ne peut être que très inférieur à ce chiffre. La Commission qui conduisait ces travaux, soucieuse d'abord d'assurer un caractère largement acceptable à la progression, a songé en premier lieu à un prix de départ de 45 euros la tonne, ce qui aurait correspondu à une progression hors inflation ensuite de l'ordre de 4 % par an. Mais ce niveau initial lui a semblé lourd pour le lancement, c'est à dire pour la création et l'acceptation du système. Elle en est venue à la proposition de 32 euros la tonne, ce qui implique alors une progression ensuite hors inflation de près de 6 % par an. Cette dernière proposition a rencontré l'accord de la grande majorité des experts participant à tous nos travaux.

Même à ce niveau réduit, ce prix n'est pas négligeable. Il représente environs 7 centimes d'euros par litre de carburant, et implique une augmentation de 15% environ du prix du gaz de ville vendu en France. Dans le cas particulier des ménages se chauffant au gaz, l'augmentation brutale de la facture d'au moins 10 % est un effet majeur. Les modalités de la compensation doivent en tenir compte très précisément. En tout cas, on ne saurait faire à moins : la Suède, un des rares pays qui se soient lancés dans cette aventure avant nous, a commencé il y a plus de dix ans et est déjà à ce niveau cible de 100 euros. Ainsi, le troisième choix du gouvernement, après le principe de la taxe, et la fixation de son taux objectif pour 2030, sera le taux de départ. Notre suggestion est donc à 32 euros la tonne.

Un tel projet est gros d'une transformation profonde de tout notre appareil fiscal en quelques décennies, en même temps que du bouleversement de notre mode de vie et de nos comportements sociaux.

Les Français le savent, et, disent les experts enracinés dans leurs différentes structures, sont prêts à l'accepter. Mais naturellement les conditions politiques de cette acceptation sont draconiennes, faute de quoi la France se déchirerait en conflits d'une rare intensité.

La première est évidemment que tout le monde participe à l'effort, c'est à dire qu'il n'y ait ni exemptions, ni dérogations.

La seconde est que la sévérité de l'opération ne trouve sa justification que dans la seule lutte contre les dangers du réchauffement climatique et en aucun cas dans le souci d'augmenter les ressources fiscales. L'annonce que l'État concevait cette opération comme devant se faire à prélèvements constants est pour beaucoup dans l'étonnante qualité de l'accueil fait jusqu'à présent à cette idée. Il ne saurait y être dérogé.

La circonstance malheureuse qui veut que, par une coïncidence, l'État se trouve engagé au même moment dans une autre opération salubre et très attendue, la suppression d'une grande partie de la taxe professionnelle ne doit pas laisser penser que la contribution climat-énergie puisse être à cet égard une recette compensatoire. En effet, l'acceptabilité de la CCE est très strictement liée au fait que les lourds sacrifices qu'on lui consent ont pour exclusif objet de nous prémunir contre le changement climatique par la modification profonde de nos comportements sociaux, notamment en matière de consommation énergétique. Il faut aussi que les Français soient convaincus que l'utilisation de la recette sera la plus favorable à l'emploi dans notre industrie. Tout viol de ces deux règles mettrait en danger le consensus national nécessaire.

C'est cette règle même qui exige, surtout si les ménages conservent, malgré les dispositions prises, l'impression fautive de contribuer à compenser la charge des entreprises, que la compensation nécessaire du pouvoir d'achat perdu du fait de la CCE par les ménages des classes moyennes et des classes populaires vienne justement du produit de la CCE, sans oublier que le niveau de revenu doit être complété de critères tel que l'éloignement, l'habitat en zone rurale, ou les horaires de travail atypiques. De la même façon, les entreprises ne doivent pas être fragilisées devant la concurrence internationale, et c'est du produit de la CCE que doivent venir les ressources nécessaires.

La troisième condition politique de l'acceptation de la CCE tient à la visibilité de la pertinence du système. Si c'est vraiment de l'aggravation de l'effet de serre que l'on veut se débarrasser, alors il faut s'attaquer à tous les gaz susceptibles d'y pousser. La lutte doit être étendue dès que possible au méthane et au protoxyde d'azote. Se limiter au seul gaz carbonique, même s'il représente les deux tiers du problème et conditionne notre préparation de l'après pétrole, ne peut constituer qu'une étape.

Cette dernière condition implique en fait des traductions d'un autre ordre. Il est bien des secteurs, et tout particulièrement l'agriculture, la pêche et les transports où les diminutions recherchées d'émissions de gaz carbonique devront résulter d'un système régulateur d'ensemble, incorporant une CCE. Dans ces trois cas, qui sont à distinguer car les problèmes économiques à résoudre sont de nature différente, et pour éviter une angoisse et une colère sociales compréhensibles, il serait bon que les nouvelles régulations soient annoncées en même temps que la création de la CCE, et mises en place dès sa première perception.

Il est enfin deux problèmes particuliers qui appellent un traitement distinct, nécessaire cependant pour assurer la cohérence d'ensemble qui est la clé de la lisibilité du système.

Le premier est celui des matériaux. La fabrication des matériaux traditionnels, béton, acier, aluminium, verre, matières plastiques émet beaucoup de CO₂. Dans ce secteur, l'économie de CO₂ viendra autant de la substitution entre matériaux, que de l'amélioration des procédés. Le bois en particulier devrait jouer ici un rôle majeur parce que sa production exige relativement peu d'énergie fossile, qu'il est très performant au plan de l'isolation thermique et qu'il stocke du carbone dans les bâtiments. Or la forêt française qui récupère dans l'atmosphère le tiers du CO₂ fossile que nous y déversons est très sous exploitée, parce que le prix du bois sur pied a été divisé par trois depuis trente ans, et parce que notre filière industrielle du bois est insuffisamment développée. Cette sous-exploitation est grave car elle fragilise la forêt face au changement de climat. De plus, du fait du report de la mise aux enchères des quotas destinés à ses concurrents, la filière bois soumise à la

CCE paiera durablement, par tonne de CO₂ émise, dix fois plus que ses concurrents... Une mise en cohérence du dispositif ETS et de la CCE est nécessaire. Le bois ne pourra jouer le rôle majeur qui devrait être le sien que si la mise en place du prix du CO₂ lui donne l'avantage compétitif dont il devrait bénéficier.

Le second est celui de l'électricité. Contrairement aux producteurs de matériaux, les producteurs d'électricité ne sont pas, en Europe, soumis à la concurrence déloyale de pays tiers et leurs quotas seront vendus partiellement aux enchères dès 2010 et totalement en 2012. Un chauffage électrique classique n'émet aujourd'hui pas plus de CO₂ qu'un chauffage au gaz. Mais cette performance devrait être accrue par une réforme tarifaire qui rende les utilisateurs d'électricité plus attentifs aux économies qu'ils peuvent faire en modulant leurs comportements aux heures de pointe de consommation.

Il est une dernière condition forte de l'efficacité du système mis en place avec la CCE. Elle n'a pas grand rapport avec l'acceptabilité politique de la contribution, quand celle-ci sera mise en place, mais elle est garante de la pérennité de cette acceptation. Il est essentiel en effet que soit créée une Commission de la contribution climat énergie qui ait compétence pour faire l'évaluation permanente du système, analyser son évolution, et faire toutes propositions nécessaires concernant les variations de son taux, les modifications possibles de son assiette, ou les mesures à prendre dans les domaines connexes pour assurer efficacement la transition énergétique. Cette Commission devrait comprendre des fonctionnaires de l'État, des représentants des collectivités locales et des organisations syndicales ouvrières et patronales, ainsi que des experts indépendants.

C'est une partie immense qui s'engage. Elle doit être gagnée et elle peut l'être, mais l'accompagnement approuvé de l'opinion lui est absolument indispensable tout le long du processus. L'importance de ces conditions d'acceptabilité ne saurait être sous-estimée.

Michel ROCARD
Ancien Premier Ministre



- 1. Résumé des contributions à la consultation Internet**
- 2. Programme des ateliers des 2 et 3 juillet 2009**
- 3. Composition de la table ronde du 9 juillet 2009**

Eléments de synthèse de la Consultation Internet sur la Contribution « Climat-Energie »

60 contributions écrites ont été postées sur le site Internet de consultation sur la Contribution « Climat-Energie »⁴. Ces contributions ont été analysées avec l'appui de l'institut OpinionWay.

- 14 contributions émanent d'entreprises, d'associations ou de fédérations d'entreprises (y compris chambre de commerce, syndicat patronal...) ;
- 13 contributions d'associations de protection de l'environnement ;
- 7 d'autres associations ;
- 8 de l'administration française ;
- 4 de professeurs ou chercheurs ;
- 10 de particuliers et
- 4 de sources diverses.

Position d'ensemble

La très grande majorité des contributions sont en faveur de l'instauration de la Contribution « Climat-Energie » (CCE). Seules quelques contributions s'y opposent :

- une opposition de principe ;
- une opposition liée à la crainte d'effets redistributifs en milieu rural ;
- 3 oppositions liées à une préférence pour une extension du marché des quotas d'émissions.

Objectifs de la contribution « climat-énergie »

La grande majorité des contributeurs ont explicitement à l'esprit des objectifs environnementaux. Seuls deux contributeurs mettent d'abord en avant le remplacement de la taxe professionnelle⁵.

Efficacité de la contribution « climat-énergie »

A l'exception des contributions qui recommandent d'étendre le marché des quotas d'émissions, les contributeurs ne mettent pas en cause l'efficacité d'une taxe. 7 contributions soulignent explicitement l'efficacité de l'outil fiscal.

Certains contributeurs précisent que des niveaux élevés de taxation seront nécessaires pour agir efficacement sur les comportements. Plusieurs citent des niveaux nettement supérieurs à ceux du rapport Quinet.

⁴ Une fois supprimés les doublons et les contributions hors sujet.

⁵ Une contribution s'y oppose.

Les contributeurs ne font pas de l'adoption de la taxe au niveau européen un pré-requis à sa mise en œuvre. 5 contributions soulignent que l'extension au niveau européen, dans un second temps, devrait constituer un objectif porté par la France.

Plusieurs contributions mentionnent les expériences d'autres pays. Sur l'expérience suédoise, les contributions soulignent son évaluation positive (efficacité supposée) et le fait que les recettes sont relativement stables (changement de l'assiette compensé par le relèvement des taux).

Formes que pourrait prendre une contribution « climat-énergie »

Taxation de l'énergie versus taxation du contenu en carbone des produits : La majeure partie des contributeurs proposent de taxer les énergies. Quelques avis proposent de taxer le contenu carbone des produits mais ils sont très minoritaires. Ceux qui s'opposent à la taxation du contenu carbone des produits, au moins dans un premier temps, avancent un argument de faisabilité technique (l'urgence prévaut). Deux contributions recommandent des quotas carbone individuels ou des crédits carbone.

Approche additionnelle ou différentielle : Les contributeurs qui se prononcent sur ce thème (9 contributions) sont plutôt en faveur de l'approche additionnelle (6 avis), soit au motif que considèrent que les taxes existantes correspondent à d'autres externalités soit au motif de la facilité de mise en œuvre. Les contributions en faveur de l'approche différentielle évoquent le niveau de taxation actuel des carburants automobiles et/ou des comparaisons européennes. 3 contributions insistent sur l'importance d'internaliser aussi les coûts liés aux pollutions atmosphériques. Une contribution s'y oppose.

Taxation de l'électricité : Les avis sur l'opportunité de taxer l'énergie électrique sont partagés. Plus de la moitié des contributions en faveur de la non-taxation de l'électricité émanent de la même association. La majorité des contributions venant d'autres sources recommandent une taxation de l'électricité, notamment pour éviter un report trop important vers l'énergie électrique qui risquerait d'avoir des effets pervers.

Plusieurs contributeurs proposent d'exempter la part de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

Taxation aux frontières : Aucune contribution ne recommande une taxation aux frontières en remplacement de la contribution climat-énergie. 5 contributeurs recommandent de conjuguer les deux outils. Par ailleurs, plusieurs contributeurs proposent, explicitement ou non, de taxer les émissions de GES liées au transport international des produits importés.

Une dizaine de contributions proposent des formes de taxation qui ne correspondent à aucune des options en cours de discussion.

En particulier, trois contributeurs font référence au bilan énergétique des logements, qu'ils jugeraient pertinent d'utiliser comme un critère de taxation intégré par exemple à la taxe foncière.

Deux contributions proposent que le prix des abonnements à l'électricité soit modulé en fonction du contenu en carbone de l'électricité (système de bonus-malus).

Trois contributions évoquent l'impact environnemental des produits sur l'ensemble de leur cycle de vie comme la base la plus pertinente d'une fiscalité environnementale. Un contributeur propose de mettre en place une fiscalité qui favoriserait les produits les plus durables.

Un contributeur propose de mettre en place une série de contributions sectorielles qui permettraient, secteur par secteur, de favoriser les solutions les moins génératrices d'émissions (fiscalité sur le transport aérien qui servirait à financer les investissements en LGV...).

Articulation d'une contribution « climat-énergie » avec d'autres politiques

Articulation avec la fiscalité existante : Les rares avis sur la nécessité de refondre ou non l'ensemble du système fiscal s'opposent, certains considérant que c'est hors du débat sur la contribution climat énergie, d'autres considérant que la CCE constitue une opportunité.

3 ou 4 contributeurs soulignent que pour assurer la cohérence des mesures, il serait nécessaire de supprimer des dispositions fiscales qui vont à l'encontre des objectifs de la CCE. Ils citent les tarifs préférentiels pour les employés et retraités du secteur de l'énergie, et le régime des frais réels dans la déclaration d'impôt sur le revenu qui favorise l'étalement urbain.

Articulation avec le système des quotas : Aucun des 12 contributeurs qui évoquent l'articulation entre la CCE et le système des quotas ne remet en cause le système de quotas. La quasi totalité d'entre eux propose d'exempter les entreprises soumises à quota de la CCE. La question des allocations gratuites est toutefois soulevée (la CCE pouvant porter sur les secteurs ETS bénéficiant d'allocations gratuites). Un contributeur recommande ainsi de taxer les entreprises bénéficiant de quotas gratuits et un autre souligne que « la mise en place d'une CCE doit

s'accompagner d'une transformation du système [des quotas] en un marché réel portant sur la totalité des émissions (vente aux enchères des quotas). » D'autres, enfin, proposent de mettre en place un prix plancher ou un corridor de prix pour le système des quotas.

Articulation avec des instruments d'information, de sensibilisation... : 12 contributeurs soulignent l'importance de l'information et de la sensibilisation des consommateurs et des entreprises en parallèle de la mise en œuvre de la CCE. Ils insistent, selon les cas, sur la sensibilisation des consommateurs, l'étiquetage du montant de la CCE, l'étiquetage carbone des produits, l'information des consommateurs sur les effets environnementaux des produits à partir d'une approche « cycle de vie »... Un contributeur souligne l'importance de former les consommateurs afin de les sensibiliser aux comportements durables.

Politique urbanisme : 5 contributions évoquent la maîtrise de l'étalement urbain comme une mesure complémentaire importante. Elles proposent de favoriser un urbanisme dense, mixte et bien articulé avec les réseaux de transports en commun. A cette fin, elles préconisent l'adoption de mesures fiscales, le financement de politiques foncières et de logement ciblées..., éventuellement en réutilisant une partie des recettes de la CCE.

Modalités pratiques, calendrier et conditions de mise en œuvre

Niveau de départ et trajectoire de la taxe : 17 contributeurs se prononcent sur le niveau de départ et/ou la trajectoire de la taxe. Tous sont en faveur d'une trajectoire progressive. Près de la moitié (8) soulignent que le niveau et la progression doivent être calibrés pour répondre aux objectifs fixés aux horizons 2020 et 2050. Parmi les contributeurs qui se prononcent sur le niveau de la taxe, une majorité préconise un niveau plutôt élevé ou une progression rapide.

Prévisibilité versus ajustement : Plusieurs contributeurs insistent sur la nécessaire prévisibilité de l'évolution de la CCE. Un nombre équivalent recommande d'ajuster périodiquement la CCE pour s'assurer de son efficacité vis à vis des objectifs environnementaux et tenir compte de l'évolution des connaissances et du contexte économique. Certains contributeurs conjuguent ces deux aspects.

Date de mise en œuvre : La grande majorité des contributeurs qui abordent ce sujet (11 sur 13) soulignent l'urgence de mettre en œuvre la CCE (« plus on tarde à agir plus on accroît le surcoût pour demain », « La présidence suédoise du Conseil européen constitue une fenêtre

d'opportunité »...). Seuls deux contributeurs mettent en avant la nécessité de mener au préalable des études d'impact.

L'urgence est considérée comme une raison de ne pas privilégier, au moins dans un premier temps, les solutions que certains contributeurs peuvent considérer comme meilleures dans l'absolu mais plus difficiles de mise en œuvre. Cette orientation conduit les contributeurs à préconiser une approche progressive : mise en œuvre rapide de la CCE puis élargissement dans un second temps : à l'Union européenne (5 contributions), aux autres GES (4 contributions), aux pollutions locales (3 contributions) et/ou au contenu CO2 des produits.

Articulation avec les dispositifs d'aide : Seule une contribution préconise de supprimer progressivement les dispositifs d'aide aux économies d'énergie. D'autres contributions proposent de les revisiter pour assurer une bonne cohérence entre les dispositifs et optimiser le coût de la tonne de carbone évitée.

Impacts de l'instauration d'une contribution « climat-énergie »

Impact sur les entreprises : L'impact sur les entreprises de la CCE en tant que telle (hors mesures de redistribution) est plutôt vu comme positif, éventuellement sous condition d'ajustement aux frontières. La majorité des contributeurs qui se prononcent sur ce thème considèrent en effet que la CCE, en tant que stimulus à l'innovation, peut être un levier d'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, jouant à la fois sur l'optimisation des coûts de production et sur le développement de technologies décarbonnées.

Impact sur les ménages : 5 contributions mettent explicitement en avant les craintes d'effets redistributifs sur les ménages les plus modestes ou les ménages ruraux et périurbains, mais le même nombre de contributions soulignent que la mesure devrait globalement avoir un bilan positif pour les ménages modestes et leur permettre d'anticiper les risques de fortes augmentation du prix de l'énergie auxquels ils seraient particulièrement sensibles.

Utilisation des recettes de la contribution « climat-énergie »

26 contributeurs se sont prononcés sur ce thème. Ils préconisent souvent une combinaison d'utilisations des ressources.

- 12 contributeurs préconisent de redistribuer une part des recettes de la CCE à tout ou partie des ménages. 5 contributeurs proposent un montant forfaitaire « universel » par ménage ou par individu. 8 contributeurs proposent des aides ciblées, en particulier sur les ménages les plus modestes, qui pourraient prendre la forme, selon les contributeurs, d'aides forfaitaires,

de baisse d'impôt sur le revenu ou de crédits d'impôt, ou d'aides aux investissements permettant d'économiser de l'énergie.

- 12 contributeurs recommandent d'utiliser tout ou partie des recettes de la CCE pour réduire d'autres prélèvements obligatoires. Parmi eux, 9 citent les charges sociales ou portant sur l'emploi et 2 la taxe professionnelle.
- Une douzaine de contributeurs recommandent d'utiliser une partie des recettes pour contribuer au financement d'investissements permettant d'économiser de l'énergie, qu'il s'agisse d'appuyer les ménages, les ménages les plus modestes et/ou les entreprises. La gamme des investissements cités est très vaste : aides à la rénovation énergétique des logements, politiques foncières favorisant la densité, transports en commun, etc.
- Quelques contributeurs recommandent d'utiliser une partie des recettes pour financer la recherche et le développement d'innovations.

Deux contributions évoquent la nécessité d'utiliser une partie des ressources pour aider d'autres pays (européens ou en développement).

Conclusion

Des 60 contributions reçues, il émerge un certain consensus pour :

- une mesure basée, au moins dans un premier temps, sur la consommation d'énergie ;
- une adoption rapide de la contribution quitte à ce que sa base soit ensuite élargie ou améliorée (idée d'urgence, avantage de la présidence suédoise de l'UE, etc.) ;
- une augmentation progressive du ou des taux pour atteindre un niveau qui devra être significatif pour agir sur les comportements ;
- le maintien du système des quotas et l'exclusion de la taxe des entreprises qui y sont soumises (avec toutefois débat sur les quotas gratuits) ;
- le rôle potentiellement bénéfique de la CCE sur l'innovation ;
- l'opportunité de maintenir des outils incitatifs, voire de les renforcer pour les ménages les plus modestes, quitte à réviser ces outils pour assurer une bonne cohérence globale et maximiser leur efficacité ;
- la complémentarité de la taxe, de la réglementation, des outils incitatifs et de l'information/sensibilisation des consommateurs (affichage ; effort « pédagogique »...) ;
- un niveau de prélèvements obligatoires constant ;
- le principe d'une redistribution pour faciliter l'acceptabilité ;

- le fait qu'il faut privilégier, au moins dans un premier temps, un système simple ;
- le fait qu'il faut éviter les exemptions, les dérogations ou toute aide fiscale qui serait liée au volume de consommation.

Les avis sont divisés sur :

- la taxation de l'électricité ;
- la déclinaison ou non de niveaux de taxe par secteur ;
- l'opportunité de taxer les matières premières issues des énergies fossiles ;
- l'équilibre à assurer entre prévisibilité et ajustement, certains contributeurs insistant à la fois sur les deux aspects ;
- les modalités précises de redistribution de la recette.

PROGRAMME DE LA CONFERENCE DES EXPERTS

Jeudi 2 juillet

9 h 15 INTRODUCTION PAR MICHEL ROCARD, Président de la conférence

9 h 30 Atelier 1 : INTÉRÊT GÉNÉRAL DE L'OUTIL

Président : Olivier Godard, CNRS, École polytechnique

Rapporteur : Christian de Perthuis, Université de Paris-Dauphine

SESSION 1 : La fiscalité environnementale et la taxe carbone, les faits et la théorie

- Articulation des différents instruments en économie de l'environnement, Mireille Chiroleu-Assouline, Université de Paris 1
- Retour d'expériences internationales et analyses comparatives, Nils Axel Braathen, OCDE, Direction de l'environnement
- Présentation des études de l'ADEME et du MEEDDM, Françoise Maurel, Chef de service, MEEDDM, et François Moisan, Directeur de la stratégie et de la recherche, ADEME

11 h 15

SESSION 2 : Les nécessités de la mesure CCE et le contexte énergétique international

- Les scénarios énergétiques (DOE, AIE, MEEDDM), Richard Lavergne, MEEDDM
- Quelle valeur pour la tonne de carbone ? Christian Gollier, Université de Toulouse 1
- Signal-prix et prise en compte des externalités en matière de transport, Jean-Jacques Becker, Sous-directeur, MEEDDM

14 h 15

SESSION 2 (suite)

- Taxe carbone ou taxe sur le carbone ajoutée ? Michel Taly, Arsene-Taxand
- Justification économique d'une contribution climat-énergie, Henri Lamotte, Chef de service, MEIE
- Articulation entre marchés de permis et contribution climat-énergie, Philippe Quirion, Réseau Action Climat

16 h 00

SESSION 3 : Point de vue des partenaires sociaux

- Jean-Louis Schilansky,
Président de l'Union française des industries pétrolières
- Stéphane Brimont,
Président du groupe de travail "Fiscalité de l'environnement et de l'énergie" du MEDEF
- Pierre-Yves Chanu,

17 h 45

Atelier 2 : MISE EN OEUVRE ET IMPACTS

Président : Alain Quinet, Directeur des finances, de la stratégie et du développement durable du groupe Caisse des Dépôts

Rapporteur : Mathilde Lemoine, Chef Économiste de HSBC France

SESSION 4 : Gouvernance fiscale et bouclage macroéconomique

- Quelle place de la CCE dans une réforme des prélèvements obligatoires ?
Benoît Coeuré, directeur à la DGTPE et Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale, MEIE
- Quels sont les impacts macro économiques d'une contribution climat énergie ?
Anne Epaulard, Chef de la mission macroéconomique, MEIE
- Les évolutions de court-terme du contexte européen,
Robin Miège, Commission européenne, Direction générale de l'environnement

Vendredi 3 juillet

9 h 30

SESSION 5 : Impacts sur la compétitivité des entreprises

- Politique environnementale et compétitivité,
Dominique Bureau, délégué général du conseil économique pour le développement durable et auteur du rapport "Politique environnementale et compétitivité"
- Ajustement aux frontières, mécanisme d'inclusion carbone,
Matthieu Glachant, directeur du CERNA et professeur à Mines Paris Tech

10 h 45

SESSION 5 (suite)

- Contribution climat-énergie (CCE), outil de la transition énergétique de la compétitivité française
Claire Tutenuit, Entreprises pour l'environnement
- CCE : quelle contribution de l'industrie pour quelle compétitivité ?
Nicolas de Warren, Directeur des relations institutionnelles d'ARKEMA

13 h 30

SESSION 6 : Impacts sur les ménages et acceptabilité sociale

- Effet sur les prix et le pouvoir d'achat des ménages,
Vincent Marcus, INSEE
- Le signal prix dans les consommations énergétiques des particuliers
François Carlier, UFC Que Choisir
- Acceptabilité sociale d'une fiscalité carbone,
Jean-Pierre Bompard, Délégué à l'énergie, à l'environnement et au développement durable de la CFDT

15 h 15

SESSION 6 (suite)

- Redistribution forfaitaire du produit d'une CCE,
Alain Grandjean, Fondation Nicolas Hulot
- Effets distributifs,
Jean-Charles Hourcade, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement
- Modes de vie et comportements environnementaux,
Bruno Maresca, Chef du département de l'évaluation des politiques publiques au CREDOC

COMPOSITION DE LA TABLE RONDE DU 9 JUILLET

Président

- Michel ROCARD, ancien Premier Ministre

Assisté de M. Yves MARTIN, ingénieur général honoraire des Mines, ancien président de la Mission interministérielle sur l'effet de serre ainsi que Dominique BUREAU, Pascal DUPUIS, Marie-Christine LEPETIT et Henri LAMOTTE.

Présidents et rapporteurs de chaque atelier

- Olivier GODARD et Christian PERTHUIS (pour l'atelier 1- intérêt général de l'outil)
- Alain QUINET et Mathilde LEMOINE (pour l'atelier 2 - impacts et mise en oeuvre)

Membres de la table ronde

- Philippe AMBROSI (économiste de l'environnement, Banque Mondiale)
- Monique BARBUT (Présidente du Fond pour l'Environnement Mondial - PNUE)
- Gaby BONNAND (Secrétaire national de la CFDT, en charge de la politique économique)
- Gilles CARREZ (rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale)
- Jean-Pierre CLAMADIEU (Président de la commission développement durable du MEDEF)
- Patrick CRIQUI (Directeur de Recherche au CNRS, responsable des études du département Énergie et Politiques de l'Environnement du LEPII, Laboratoire d'Économie de la Production et de l'Intégration Internationale)
- Walter DEFFAA (Directeur Général Fiscalité et Union Douanière à la Commission européenne)
- Jean-Martin FOLZ (ancien PDG de PSA, président de l'AFEP)
- Roger GUESNERIE (professeur au Collège de France et président du conseil d'administration de l'Ecole d'Économie de Paris)
- Nicolas HULOT et Alain GRANDJEAN (FNH)
- Jean JOUZEL (vice-président du groupe scientifique du GIEC)
- Henri JOYEUX (Président de Familles de France)
- Fabienne KELLER (sénateur UMP, présidente du groupe de travail sur la fiscalité environnementale)
- Jean-Yves LE DEAUT (député PS de Meurthe et Moselle)
- Reine-Claude MADER (Présidente de l'association CLCV, Consommation, logement et cadre de vie)
- Philippe MARINI (rapporteur général de la commission des finances du Sénat) (empêché)